الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

الرقابة على المال العام في لبنان

رسالة أعدّت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق- اختصاص القانون العام

إعداد

مصطفى علي حمدان

لجنة المناقشة

الدكتور فوزت فرحات	الأستاذ المشرف	رئيساً
....	......	عضواً
....	....	عضواً

2022

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة

وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط

إهداء

إلى دولة رئيس المجلس النيابي **الأستاذ نبيه برّي**

من كان لي، منذ طفولتي، قدوة في العلم والعمل

وجعلني أحب مهنة المحاماة وأمتهنها

أهدي رسالتي المتواضعة

إلى من كانت ولا زالت وستبقى ملهمتي الأولى

إلى من قدّمت الكثير قرباناً لنحيا

التي نفتقدها جسداً، لكنّ دعاءها لنا بالخير يرافقنا

إلى "**روح والدتي**"

وإلى أصلي وكلّي، إلى من أرهقته الأيام في سبيل أن نحيا حياةً كريمة

إلى من لولاه لما كنت اليوم أناقش رسالتي هذه

إلى "**والدي**"

أهدي تعبي المتواضع وأقدّمه لكما، علّني أنال رضاكما الأبدي

الشكر

كل الشكر والتقدير للدكتور المشرف فوزت فرحات

على ما قدّمه من إرشادات ونصائح لأتمكن من إتمام هذه الرسالة

على تحمّله لي، وتعامله الأبوي، وتشجيعه الدائم على الرغم من كل الصعوبات لأكمل ما بدأت

وعلى ثقته الكبيرة التي شرّفني بها

وجزيل الشكر، للجنة الإشراف وتوصياتها البنّاءة في تصويب المسار

ولا أنسى الكادر الإداري في كلية الحقوق، لمتابعتهم وتقديمهم الدعم لي في أدقّ التفاصيل

المخطط العام

- **المقدمة**
- **الفصل الأول**
- **ماهية الرقابة المالية وطرق تنفيذها**
  - المبحث الأول: مكانة الرقابة المالية وأنواعها
    - المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وتطوّرها
    - المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية وانواعها وطرق تنفيذها
  - المبحث الثاني: المال العام إزاء ظاهرة الفساد
    - المطلب الأول: ماهية المال العام
    - المطلب الثاني: مظاهر الفساد وخصائصه
- **الفصل الثاني**
- **مدى فعالية الرقابة المالية وإمكانية تطوّرها**
  - المبحث الأول: الرقابة الإدارية والسياسية
    - المطلب الأول: الرقابة الإدارية (وزارة المالية والتفتيش المالي)
    - المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على المال العام (السياسية)
  - المبحث الثاني: الرقابة القضائية (ديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية)
    - المطلب الأول: ديوان المحاسبة العمومية
    - المطلب الثاني: النيابة العامة المالية
- **الاستنتاجات والتوصيات**
- **الخاتمة**

المقدمة

تعتبر الرقابة على المال العام إحدى أسس الأنظمة الديمقراطية الحديثة. ما دفع بالدول للعمل على تأسيس هيئات حكومية، تنظيمية وتفتيشية في سبيل تحقيق هذه الغاية. لاسيّما بعد أن تحوّلت الإدارة العامة إلى عنصر أساسي في الحياة اليومية للمواطن، في ظل تطوّر مفهوم الدولة الذي حمّلها مسؤوليات إضافية تتجاوز مجرد إدراتها للخدمات المدنية وضمان حقوق المواطن.

تعود الرقابة المالية في نشأتها، إلى نشأة الدولة وملكيّتها للمال العام وإنفاقها له بالنيابة عن الشعب. وقد مارست الحضارات القديمة الرقابة المالية على مرّ التاريخ، وذلك بصور وأشكال وأساليب متعدّدة، وتطوّرت مع الزمن من رقابة تقليدية تهتمّ بمدى الإلتزام بالنّظم والقوانين والتقاليد النافذة، إلى رقابة شاملة تضمّ بالإضافة إلى ما سبق رقابة الكفاءة والفعالية.

وقد عرفت الرقابة مراحل عديدة، تطوّرت فيها بتطوّر دور الدولة ومفهومها، حتى وصلت إلى الحالة الراهنة التي نجدها عليه. فتطوّر مفهومها، أهدافها وأساليبها وممارساتها وأجهزتها بتطوّر النّظم السياسية والمالية. ويمكن القول بأنّ الرقابة المالية تعود في نشأتها الأولى إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام، لاعتبارها الوسيلة الأساسية للحفاظ عليه. وقد مارستها الدول عبر مراحل تاريخية لحفظ ولاء شعبها من جهة، وتقوية أركانها من جهة أخرى. ويعتبر تشريع حمورابي من أقدم الشرائع التي نظّمت شؤون المال، حيث نصّت المادة السادسة منه على محاربة السرقة، وإعدام من تمسك بيده الأشياء المسروقة. وتطوّرت المحاسبة في العصر الحديث التي كانت تعتبر أداة للرقابة[1]، وبرزت الرقابة كأداة هامة للتأكد من حركة الأموال العامة والنشاط الاقتصادي بشكل عام.

وازداد الاهتمام بالمال العام وبالرقابة عليه مع الوقت، الأمر الذي نتج عنه عقد العديد من المؤتمرات الدولية. جاء على إثرها إنشاء جمعيات ومنظمات دولية، للعناية والاهتمام بالمال العام لجهة الإيرادات والنفقات وآلية الصرف. ومنها المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا "الأنتوساي" التي نالت

---

[1] كان فكرة وجود محاسبة تعتبر رقابية بحد ذاتها، وقد شرعتها القوانين المنظمة لشؤون الإدارة والمال العام، وكان من اختصاصها التحقيق في الشكاوى والسهر على الأشغال العامة وصيانة المعابد، ومراعاة الدقة في تحصيل الضرائب. ويلتزم المدير الإدارة المركزية باعتباره مالكاً للأموال العامة بتقديم كشف حساب دقيق عن حالة قطيعه، وقيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمولاً بها في تلك العهود.

عبدالرؤوف، جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2004، ص. 12.

إجماعاً دولياً لتصبح إرشاداتها بمثابة دستور دولي للعمل الرقابي، نظراً لاهتمامها بوضع أسس ومبادئ الرقابة المالية، وتطوير العمل الرقابي بما يتناسب وأهمية هذا المجال في مختلف الدول.

ترافق هذا التطوّر في مفهوم الرقابة المالية مع تطوّر الأجهزة التي تمارسها، والتي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك أو الامبراطور في العصور الوسطى، إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرّفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب، الذي يمثله المجالس النيابية. ويمكن القول بأنّ مفهوم الرقابة المالية تطوّر بتطور المجتمعات والدول وتطور حاجات الشعوب، كما مختلف المفاهيم القانونية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تتطوّر بتطور الأزمنة والأمكنة والأحوال والأشخاص.

ولم تختلف الرقابة المالية في لبنان عن هذا المسار التطويري الذي عرفته الرقابة المالية. فكانت نشأة ديوان المحاسبة العمومية كإستجابة لهذه المتغيرات والتطورات، على اعتباره المجلس الأعلى للرقابة على المال العام في لبنان. فعرف لبنان، منذ قيامه كدولة، تطورّات عديدة في مجال تطوير وإنشاء واستحداث أجهزة رقابية على المال العام، تهدف لحمايته من الفساد والهدر، والتأكد من أنّ الأموال العمومية يتمّ إنفاقها في تحقيق الغاية التي تمّت جبايتها لأجلها، وهي خدمة الصالح العام.

فتتعدّد في لبنان أجهزة وسبل الرقابة على المال العام. كما نجد طفرة في القوانين التي تحمي من الفساد والفاسدين، والتي تهدف لحفظ المال وضمان حسن استخدامه. إلاّ أنّه وعلى الرغم من ذلك، نجد العديد من مظاهر الفساد والهدر والسرقة، وتُظهر العديد من التقارير والأرقام عن شرعنة موصوفة للفساد المالي. منها التقارير الصادرة عن البنك الدولي، والتي شكّلت فضائح حول نهب المال العام، مثال على ذلك التقرير الصادر عام 2012، والذي نشر في جريدة الأخبار في مقال تحت عنوان "البنك الدولي: مال الدولة سائب!"، وتحدث عن نتائج التحقيق المعلوماتي الذي نفّذته شركة "أوركيل" بالتعاون مع البنك الدولي في وزارة المال. وقد أظهرت النتائج أن لا رقابة على المال العام في لبنان منذ عام 1994، وأكّدت أنّ النظام المالي المعتمد فاقد لعايير سلامة المعلومات وأمنها وصحّتها. ومع ذلك لم يتغيّر شيء، بل استفحلت ظاهرة الفساد وتعدّدت مظاهرها، حتى آل الوضع إلى ما نحن عليه اليوم.

كل ذلك يدفع باتجاه طرح الإشكالية التالية: **ما مدى فعالية الرقابة على المال العام في لبنان؟ وما هي أسباب استشراء الفساد المالي والإداري في ظل تعدّد الأجهزة الرقابية؟ وهل التشريعات والقوانين المعنية بالحدّ من هذه الظاهرة غير كافية؟**

وقد تمّ الاطلاع على العديد من الدراسات[1] التي تناولت موضوع الرقابة على المال العام في لبنان، إلاّ أنّها اكتفت بالتركيز على دور ديوان المحاسبة في تفعيل هذه الرقابة، في حين أنّنا في هذه الرسالة لم نكتف فقط بدوره الحاسم في هذا المجال، بل تعدّت ذلك إلى رقابة وزارة المالية والسلطة التشريعية، لتبيان مدى فعالية ودور هذه الأجهزة في الحفاظ على المال لعام في لبنان.

وفي سبيل الإجابة على الإشكالية المطروحة، فقد قسمنا هذه الرسالة إلى فصلين:

- **الفصل الأول:** ماهية الرقابة المالية وطرق تنفيذها
- **الفصل الثاني:** مدى فاعلية الرقابة المالية وإمكانية تطوّرها

---

[1] من هذه الدراسات:

1. دراسة بعنوان "فاعلية الرقابة الداخلية في الحدّ من ظاهرة الفساد المالي في المؤسسات الحكومية"، وقد خلصت الكاتبة إلى ما يلي: "يعتبر الفساد الحالي أحد التحديات التي تواجه الدول خاصة النامية منها، حيث تصيب اقتصاديات تلك الدول، وتتسبب في تعطيل عمليات التنمية في القطاعات المختلفة، وارتكاب الموظف أو المسؤول للانحرافات المالية داخل المؤسسات أياً كان نوعها، يقف ورائها العديد من العوامل والأسباب التي دفعت بمرتكبيها إلى القيام بها.
2. رسالة ماستر، بعنوان "أعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة وتدخلها في الهيئات الإدارية والقضائية"، وقد خلصت إلى ضرورة تدخل المشرّع لتعزيز وتوسيع صلاحيات مدّعي عام الديوان وإزالة بعض الالتباس والغموض الموجود في بعض النصوص القانونية لجهة تحديد المراجع المختصة التي يتوجّب عليها إبلاغ النيابة العامة بالمخالفات الحاصلة، والنص صراحة على تعيين خبير من قبل النيابة العامة أثناء التحقيقات التي تجريها.
3. دراسة بعنوان "الرقابة على الأداء في ديوان المحاسبة اللبناني بين الواقع والمرتجى– دراسة مقارنة"، حيث تطرّق معدّ الدراسة الى التلازم الدائم بين التصرف في المال العام والرقابة عليه، وشدّد على أهمية الرقابة المالية متطرّقاً إلى نوعي الرقابة: التقليدية المتمثلة بالرقابة على المشروعية، والمتطورة التي ترافقت مع ضرورة التطوّر في الموازنة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء والأهداف والتي تتطلّب توفّر رقابة الأداء. وأشار إلى ضرورة تطوير مهام ديوان المحاسبة بشكل عام، لاسيما فيما خص الرقابة على الأداء

الفصل الأول

ماهية الرقابة المالية وطرق تنفيذها

للرقابة المالية كغيرها من أنواع الرقابات دوراُ رئيسياُ في تنظيم المجتمعات ومؤسساتها، لاسيما بعدما برز الدور التدخلي للدول في مختلف أنشطة الحياة المجتمعية. وقد تزايد الاهتمام بالرقابة المالية حتى باتت جزءاً من الإدارة المالية للدول، إلى جانب التخطيط والتنظيم والتنفيذ.

تتضمن الرقابة المالية سلسلة إجراءات محاسبية وتدقيقية في مجال الأداء المالي. ومن خلال أنظمة متكاملة للمعلومات المالية والسلوكية، تسمح بتحليل أنشطة أعمال الدولة ومتابعة نتائجها ومقارنتها مع الأهداف المتوقّع تحقيقها بشكل دوري. الأمر الذي يؤمّن بدوره اتخاذ كافة الاجراءات الضرورية، لتصحيح مسارات الأداء المالي وتلافي الأخطاء قدر المستطاع. وقد ارتبط مفهومها في الكثير من الأحيان بالفساد الإداري والمالي، الذي بات يشوب القطاع العام في أي دولة. ونظراً لتفشّي هذه الظاهرة، عملت العديد منها للتصدّي لها عبر أنظمة رقابة مالية متكاملة ومتطوّرة، تهدف لضبط عملية صرف المال العام وفق الأهداف التي تمّت جبايتها من أجلها. ونظراً لأهمية دورها، تم إطلاق عليها تسمية فرص التحسين[1]، بعد أن كانت رقابة سلبية تنظر فقط إلى النواحي السلبية. الأمر الذي دفع باتجاه تطوير أنظمة الرقابة وأساليبها عموماً، والمالية خصوصاً[2]. فظهرت أنواع جديدة من الرقابة بهدف التنسيق بينها أثناء ممارستها لاختصاصاتها، وتحقيق العدالة الديمقراطية، والنموّ والازدهار في إطار الدولة الواحدة[3].

وهذا ما سنسعى لتوضيحه من خلال الفصل الأول، عبر تسليط الضوء عليه تحت عنوان: ماهية الرقابة المالية وطرق تنفيذها، والذي سيقسم إلى مبحثين هما على الشكل التالي:

- **المبحث الأول:** مكانة الرقابة المالية وتطوّرها
- **المبحث الثاني:** المال العام إزاء ظاهرة الفساد

---

[1] عبد الباري، إبراهيم دره، محفوظ أحمد جودة، 2011، الأساسيات في الإدارة المعاصرة، دار وائل للنشر والتوزيع وعمان، الأردن، ص265.

[2] قيصر، غازي، دور الأجهزة الرقابية الخارجية في تقويم أنظمة الرقابة الداخلية، وأثره في الحدّ من الفساد المالي والإداري، بحث مقدّم لنيل درجة الدبلوم العالي في التقنيات المالية والمحاسبية، الكلية التقنية والإدارية، بغداد، 2001، ص. 10.

[3] شكري، فهمي، الرقابة المالية العليا، دار محمد بدوي، عمان، لم يحدّد تاريخ النشر، ص. 11.

المبحث الأول: مكانة الرقابة المالية وأنواعها

أكّدت الشرائع والقوانين القديمة بمعظمها على ضرورة حماية أموال الدولة ومن يمثّلها، ونصّت على عقوبات صارمة ضد المتجاوزين عليها. كما استُخدمت المحاسبة على مرّ التاريخ، كأداة رئيسية للرقابة المالية من قبل البابليّين والمصريين القدامى والإغريق والرومان. ونصّت شريعة حامورابي في مادتها السادسة على: "إذا سرق رجل حاجة تعود للإله أو القصر، فإنّ ذلك الرجل يُعدم، ويُعدم أيضاً من تُمسك بيده الحاجة المسروقة"[1]. فكان مدلول الرقابة واضحاً في قوانين حمورابي، وقد تضمنت الكثير من أحكام المعاملات المالية والتجارية[2]، وكانت مدينة أثنا تمتلك مؤسسة خاصة بالرقابة على أموال الدولة لأكثر من ثلاثمائة سنة قبل الميلاد[3].

ازدادت أهمية الرقابة المالية مع مرور الوقت، ومع تطور دور الدولة وزيادة تدخّلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطوّر النظم السياسية. فأصبحت جزءاً من الإدارة المالية للدولة، والتي تتضمن مجموعة من الإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجال الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية لرفع مستوى الأداء المالي للدولة. فتحوّلت من رقابة محاسبية تقوم على مراجعة المستندات والتأكّد من سلامة تطبيق القوانين المالية، إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة وفق الزمن المحدّد لها[4].

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وتطوّرها

شهدت الرقابة المالية تطوراً في التسميات والمفاهيم، فتطوّرت من رقابة المشروعية إلى رقابة المحاسبية، ثمّ الرقابة المالية والاقتصادية، من ثمّ رقابة على البرامج. رافق هذا التطور في مفهومها تطوراً آخر في أجهزتها، التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لمصلحة الملك أو الامبراطور، إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لمصلحة الشعب في العالم.

---

[1] فوزي، رشيد، الشرائع العراقية القديمة، دار الرشيد للنشر، بغداد، العراق، 1979، ص 119.

[2] منذر، الفضل، تاريخ القانون، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، العراق، 2005، ص.ص. 71-81.

[3] عوف، الكفراري، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989، ص 18.

[4] الشريف، محمد، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، لم تحدد دار النشر، الطبعة الأولى، 1986، ص.17.

وأدّى تبادل الأفكار والخبرات ووجهات النظر، بالإضافة إلى تطوير الأساليب العلمية والعملية، لأن تعمل المجتمعات على تطوير أجهزة الرقابة المالية لديها. وتعتبر فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة في العصور الحديثة. فكانت محاسبة باريس (1256م) التي عرفت العديد من التطورات، انتهت بالرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبة منذ العام 1807. وانشئ في انكلترا هيئة الرقابة المالية عام 1866، وفي الولايات المتحدة الأميركية جرى إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر عام [1]1921.

عربياً؛ ارتبط إنشاء أجهزة مختصة بالرقابة المالية العليا باستقلال كل دولة. فعلى سبيل المثال: أنشئ ديوان المحاسبة في سوريا عام 1983، وأطلق عليه اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية في سنة 1967. وفي مصر انشئ ديوان المحاسبات سنة 1942، والذي تطوّر ليصبح سنة 1964 الجهاز المركزي والمحاسبات. وأنشئت في الأردن دائرة تحقيق وتدقيق الحسابات في سنة 1931، وأصبحت ديوان المحاسبة سنة 1952. ونصّ الدستور العراقي الصادر عام 1925، عبر مادته 104، على وجوب تشريع قانون يتضمن تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات، وأوكلت مهمة الرقابة المالية لوزارة المالية سنة 1940 عبر قانون أصول المحاسبات العراقي[2]، إلاّ أنّ الدستور الصادر عام 1970 أحال مهمة الرقابة المالية إلى ديوان الرقابة المالية[3].

أمّا في لبنان؛ فقد جاء إنشاء أجهزة الرقابة بهدف تعزيز إدارة الدولة بمفهومها المؤسساتي، ووضع الأجهزة التنفيذية للدولة تحت مظلّة الرقابة عموماً، فكان إنشاء ديوان المحاسبة سنة 1951 الذي تمّ تعديله عام 1959.

وقد لجأت العديد من الدول إلى تحديد الجهات الخاضعة للرقابة في الدستور[4]. إلاّ أنّ دساتير بعض الدول، التي تُعتبر مؤسسات الرقابة المالية فيها من المؤسسات الدستورية، لم تنص على تحديد تلك الجهات، بل إنّ قوانينها هي التي نصّت على ذلك، ومنها على سبيل المثال لبنان والأردن[5]. ومن أجل

---

[1] يحيى، محمد، ماهية الرقابة المالية، الرافدين للحقوق، مجلد 4/السنة التاسعة، العدد 23، 2004، ص 192.

[2] فليح العلي، عادل، المالية العامة والتشريع المالي، دار مكتبة الحامد، عمان، 2003، ص 568.

[3] عبدالعزيز، عبد الحميد، رقابة ديون المحاسبة على النفقات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة الموصل، 2000، ص. 33.

[4] في العراق مثلاً يُعتبر جهاز الرقابة المالية الاتحادي من المؤسسات الدستورية بنص المادة 103 منه، وتمّ تنظيمه بقانون خاص رقم 31 لسنة 2011 قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدّل

[5] محسن، علي، حدود السلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي، صوت الجامعة، مجلة أكاديمية علمية نصف سنوية محكّمة، تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، العدد الرابع عشر، خلدة، لبنان، 2020، ص. 44.

فهم أدقّ لأبعاد الرقابة المالية وأهيمتها القانونية لا بدّ بداية من الإشارة إلى مفهوم هذه الرقابة المالية، أنواعها وطرق تنفيذها.

أولاً: مفهوم الرقابة المالية وتعريفها

نشأ علم الرقابة المالية وتطوّر بتطوّر شكل الحكم في الدولة. ففي البداية كانت الرقابة المالية رقابة لاحقة وتشريعية، وأصبحت تدريجياً رقابة اقتصادية ومرافقة للتصرّف المالي. ثم ما لبثت أن أصبحت رقابة سابقة، وأصبحت تعني الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، للتأكد من أنّه يتم تنفيذها وفق الإجازة الممنوحة لها من قبل السلطة التشريعية، والتأكد من صحة الإنفاق، وبأنّه يتم في حدود الإعتمادات المخصصة والمحدّدة في قانون الموازنة، وبمعرفة السلطة التشريعيّة، ومشروعية هذا الإنفاق[1]. وهي إذاً؛ تستهدف التأكد من سلامة العمليات الحسابية، والتأكد من قانونية الدفاتر والسجلات والمستندات[2].

1. مفهوم الرقابة المالية

أكّد إعلان "ليما" (1977)، على أنّ مفهوم الرقابة المالية ونشأتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الإدارة العامة. فإدارة الأموال العامة تتطلّب الثقة، وتمثّل نوعاً من المسؤولية. فهي ليست هدفاً نهائياً بحد ذاتها، بل الجزء الأساس من نظام الرقابة. وتهدف إلى كشف الإنحرافات عن المعايير القياسية، وكشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاية والفاعلية والتوفير في إدارة الأموال، وجعل الأفراد محلّ المسؤولية قابلين بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم، والحصول على التعويض واتخاذ الإجراءات الاحترازية التي تحول دون إعادة المخالفة، أو تجعل هذه الإعادة أكثر صعوبة في المستقبل، وقد حدّدت منظمة "الأنتوساي" أعمال الرقابة، منها[3]:

– كشف الانحراف عن المعايير القياسية

---

[1] ميعاد حميد، على الربيعي، تقويم كفاءة أداة هيئات ديوان الرقابة المالية من وجهة نظر المدراء الماليين في الوحدات الحكومية ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد ، العراق،2005، ص 19.

[2] ميعاد حميد، على الربيعي، تقويم كفاءة أداة هيئات ديوان الرقابة المالية من وجهة نظر المدراء الماليين في الوحدات الحكومية، 2005، المرجع نفسه ، ص20.

[3] اعلان ليما 1977، ص2، على الموقع الإلكتروني :

www.saacb.ps/ControlDocuments%5CLEMA.doc، تاريخ الزيارة: 05-02-2022

– كشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال، وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية

– جعل الأفراد محلّ المسؤولية ملمّين بالمسؤولية الملقاة على كواهلهم

– الحصول على التعويض، أو اتخاذ خطوات تحول دون إعادة إرتكاب مثل هذه المخالفات، أو على الأقل جعل تلك الإعادة أكبر صعوبة في المستقبل

ويمكن هنا ذكر عدد من المفاهيم الرقابية:

– هي مجموعة الإجراءات والأساليب الهادفة الى التحقق من سلامة شيء ما، بموجب معايير وأسس وقواعد مناسبة ومقبولة من جميع ذوي العلاقة بذلك الشيء ... وتستخدم مسمّيات أخرى كثيرة لهذا المفهوم كالتدقيق، المراجعة، التقييم، الفحص والمتابعة وغيرها[1].

– هي عملية الإشراف والمتابعة من قبل سلطة عليا، للتأكد من أنّ نشاطات أيّة مؤسسة تسير باتجاه تحقيق أهدافها المحدّدة مسبقاً. فتخرج عن نطاقها التقليدي لتأخذ المنظور الشامل الذي يدخل في إطار نظريّة الإشراف[2].

– إنّ الرقابة هي الوظيفة الرابعة من وظائف الإدارة "التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة". وهي عبارة عن تقييم النشاط الإداري الفعلي ومقارنته بالنشاط الإداري المخطّط، وبعد ذلك يتمّ تحديد الانحرافات بطريقة وصفيّة أو كميّة، ومن أجل إتخاذ ما يلزم لمعالجة الإنحرافات[3].

– هي مجموعة من الوسائل والإجراءات، تمكّن من التأكُّد من صحّة التنفيذ الفعلي ومطابقته للقوانين والأنظمة، وقياس مدى كفاءة وفعالية الوسائل المعتمدة لإنجاز الأعمال، للحفاظ على المال العام وتحقيق الاستخدام الأمثل كلّما أمكن ذلك[4].

أمّا من الناحية الفكرية؛ يمكن الحديث عن ثلاث مدارس أو اتّجاهات فكرية للرقابة، أولهما: الرقابة في الفكر الكلاسيكي، حيث تعتبر الرقابة عملية تفتيش عن الإنحرافات وتهديد للعاملين عند ارتكابهم أيّ مخالفة أو خطأ أو خروقات للتعليمات أو الخروج عنها. أمّا الإتّجاه الثاني: فهو مفهوم المدرسة

---

[1] جاسم محمد خلف، الحديثي، رقابة وتقويم الأداء الحكومي، الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن،2009، ص30.

[2] خولة، عيسى الصالح، الرقابة والإدارة والمالية من قبل الدول العربية والإسلامية، بيت المحكمة، بغداد، العراق، 2001، ص10.

[3] المؤسسة العامة للتعليم والتدريب المهني، مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية، 2003، ص 93.

[4] حسام أبو علي الحجار، الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط2، عمان، الأردن، 2004، ص233.

السلوكية، والتي تعتبر الرقابة عمليّة التأثير في سلوك العاملين لتحقيق الأهداف للوصول للنتائج المرجوّة، أمّا الإتجاه الثالث: فهو يركّز على النواحي التطبيقيّة للرقابة، وذلك من خلال وضع المعايير والقواعد ومتابعة أداء العاملين، ومقارنته بالمتحقق من هذه المعايير. وبعد ذلك تحديد الفرق بين النتائج الفعلية وما هو مخطّط له، ثمّ نقوم بعملية التصحيح لهذا الفرق، والترّكيز على أداء العاملين وتدريبهم وتأهيلهم أكثر من التركيز على الاتجاهات القانونية، لعدم تكرار إرتكاب هذه الأخطاء، وتحديد ما إذا كانت الإنحرافات مقصودة أو غير مقصودة، وهذا الفكر يُسمّى بالفكر الحديث أو المدارس الحديثة للرقابة.

2.تعريف الرقابة المالية

الرقابة لغة هي المحافظة أو الانتظار، فالرقيب يعني الحافظ أو المنتظر. أمّا اصطلاحاً؛ فقد تعدّدت التعاريف حول الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص، وهي تختلف باختلاف الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها، والأهداف المتوخّاة منها، والأجهزة التي تقوم بها[1].

وقد عرفها المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، على أنها منهج علمي شامل التكامل والانتماء والمفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف للتأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاية استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحقّقة[2]. وعُرّفت أيضاً على أنّها: "الإشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المشروع، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة، والتأكّد من أنّ الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استُخدمت وفقاً لما هو مخطط لها"[3].

إلّا أنّه عموماً؛ يمكن الحديث عن ثلاث اتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة، حيث يهتمّ أصحاب الاتجاه الأول بوظيفة الرقابة وأهدافها، وأصحاب الاتجاه الثاني بإجراءات عملية الرقابة، وأصحاب الاتجاه الثالث بأجهزة الرقابة.

– **الاتجاه الأول؛** يهتم بالجوانب الوظيفية للرقابة، ويجري التركيز على الأهداف التي تسعى لتحقيقها، من خلال ضرورة توفر عمليات معينة لتحقيق الرقابة، والتي تتضمن تحديد الأهداف المطلوب

---

[1] يحيى، محمد، ما هية الرقابة المالية، مصدر سابق، ص 195.

[2] شباط، يوسف، المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة دمشق، 1994–1995، ص 235.

[3] الكفراوي، عوف، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الاسكندرية، 1998، ص6. نقلاً عن:
Hindir Fayol General and Management, Pitman8.co.London. 1946.p.107.

الوصول إليها[1]. ومنهم من عرّفها بأنّها: "التحقّق من أنّ التنفيذ يتمّ طبقاً للخطة المقرّرة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المعتمدة. فهي عملية اكتشاف عمّا إذا كان كلّ شيء يسير حسب الخطط الموضوعة، من أجل الكشف عن نقاط الضعف والأخطاء، وعلاجها وتفادي تكرارها. فالرقابة هي أحد عناصر الإدارة التي هي ضرورية ولازمة، ليس للخدمات العامّة والمشروعات فقط، بل أيضاً لكلّ جهد جماعي مهما كان غرضه"[2].

– **الاتجاه الثاني**؛ والذي يعتبر أنّ الرقابة هي إجراءات وخطوات يتعيّن القيام بها لإجراء عملية الرقابة، وتتطلّب وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة، بهدف متابعته ومراجعة نتائج أعماله وفحصها[3]. ومن تعريفات الرقابة وفق هذا الاتجاه: "مجموعة العمليات والأساليب التي بمقتضاها يمكن التحقّق من أنّ الأداء يتمّ على النحو الذي حدّدته الأهداف والمعايير الموضوعية"[4].

وحدّد Raman العمليات الأساسية للرقابة فيما يتعلّق بمتابعة الأهداف كما يلي[5]: تقييم الكفاءة، أي مقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط والسياسات والمعايير الموضوعة، تحليل الانحرافات عن هذه الأهداف والسياسات والمعايير، اتخاذ الإجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل، متابعة تقييم فعالية الإجراء التصحيحي، ومدى فعالية التخطيط بالحقائق لتحسين مستويات الأداء مستقبلاً.

– **الاتجاه الثالث**؛ يركّز على الأجهزة التي تقوم بالرقابة، وتتولى الفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج. فالرقابة بحسب هذا الاتجاه؛ تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات، للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بشكل كافٍ، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة لضمان سير العمل.

وفي لبنان؛ ورد تعريف الرقابة المالية، حيث عرّفت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 118 عام 1959 ديوان المحاسبة بأنه: "هيئة قضائية إدارية مرتبطة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، مهمتها السهر على إدارة الأموال العامة فيه، وذلك بمراقبة استعمالها، والبحث في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلّقة بها".

---

[1] هيكل، السيد خليل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص. 173.

[2] شمس الدين، عبدالأمير، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1977، ص. 28.

[3] بدوي، عبد السلام، الرقابة على المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص.ص. 87-88.

[4] عاشور، أحمد، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص. 377.

[5] Raman Chandran, Financial Pianning and Control S. Chand8.co. New Delhi. 1972, P. 7.

وتمّ تعريفها أيضاً على أنّها "تلك التي تتمّ من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية، والإدارية. والتأكّد من مشروعية النفقة وانفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة، وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفاً تحقيقه، بالاستناد إلى معدّلات ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها"[1]. وأنها "مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان تحصيلها، وإنفاقها بدقة وفعالية، واقتصادية، وفقاً لما أقرّته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقاً للخطط الموضوعة للجهات الخاصة بالرقابة"[2].

لقد وردت عبارة الرقابة في الكثير من الكتب والبحوث الصادرة في العلوم الإدارية والمالية العامة، واختلفت تعريفاتها ومفاهيمها وتشعّبت من حيث التحديد أو التوسّع لهذه المفاهيم، انطلاقاً من محدودية النظرة واتساعها إلى زاوية أو زوايا معينة من وظائفها المختلفة. وهذا ما يدلّ على أنّ مفهومها ونطاق حدودها، لا يزال في مجرى البحث والتكامل. إلاّ أنّه ونطلاقاً من الوظيفة التي تؤديها الرقابة، فهي تشير إلى مجموعة ضوابط يتمّ بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقرّرة، فوظيفة مطابقة تنفيذ العمل للخطة الموضوعة، تستهدف قياس وحدات العمل ومسؤوليته وأغراضه ونتائج أهدافه، فلا يقتصر مدلولها على أحد هذه المقومات أو بعضها إلا إذا قصد به التحديد. فتشير الرقابة المالية إلى نطاقها المالي بأبعاده كافة، خلافاً لرقابة الفاعلية التي تشير إلى أبعاد أخرى في قياس الأداء والنتائج.

وقد بقيت الرقابة المالية محتفظة بأبعادها التي تمارسها السلطات الرقابية، وتمارس إضافة إليها رقابة الفاعلية في إطار مفهوم الرقابة الحديثة في أغلب الدول المتقدّمة. في حين استمرّت الرقابة المالية رقابة تقليدية، لكن في إطار أكثر حداثة في معظم الدول النامية[3].

وذهب إعلان ليما بشأن المبادئ العامة للرقابة المالية في عام 1977 إلى اعتماد النهج نفسه، المشار إليه بصدد الرقابة المالية من جهة ورقابة الفاعلية من جهة أخرى، إلى أنّ كل واحدة منها لها

---

[1] كريفانية، محمد، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، 1991، ص. 9.

[2] يحيى، محمد، ماهية الرقابة المالية، مرجع سابق، ص. 203.

[3] العكّام، محمد، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص. 13.

مفهومها وأبعادها، فجاء الإعلان في القسم 14 بشأن الرقابة الشكلية ورقابة الأداء وموقف الجهاز الأعلى للرقابة المالية على النحو التالي[1]:

– إنّ المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية هي أن تراقب مدى مشروعية الإدارة المالية والمحاسبية ونظاميتهما.

– إلى جانب مهمة هذا النوع من الرقابة، هناك نوع آخر يركّز اهتمامه على مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة. وهذا النوع من الرقابة لا يُعنى بمراقبة مظاهر معينة من الإدارة فحسب، بل إنّه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها، ومن ضمنها التنظيم والنظم الإدارية.

ثانياً: تطوّر الرقابة المالية

لم تنشأ الرقابة المالية بمفهومها المعاصر وفي شتى صورها بين ليلة وضحاها، إنّما خضعت لتطورات تاريخية كبيرة في مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة. وتنبع أهمية الرقابة على أموال الدولة من أهمية هذه الأموال، سواء أكانت من أموال الدولة العامة أو الخاصة، نظراً لكونها العصب الأساسي لكيان الدولة ووسيلة أساسية للحفاظ على وجودها، تأمين العيش الكريم لمواطنيها، ووسيلة لتحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، وتأمين الرفاهية لمختلف فئات الشعب.

وقد لعبت الكوارث والأزمات الاقتصادية، التي مرّت بها الدول عبر التاريخ، دوراً أساسياً في دفع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية. وهدفت للحفاظ على الأموال العامة وتوظيفها، من أجل تجاوز هذه الأزمات وإعادة بناء الدول. وقد أصبحت ركناً من أركان الإدارة في الدولة الحديثة إلى جانب التخطيط والتنظيم والتوجيه.

وعليه؛ فقد عرفت الرقابة عموماً، والرقابة المالية خصوصاً، مراحل تطوّرت فيها وفق المتغيّرات التي رافقت كل مرحلة. وشمل هذا التطوّر مختلف جوانبها المفاهيمية والوظيفية، لذا سوف تأتي الرسالة على ذكر هذا التطور ضمن إطارين هما التطوّر التاريخي والتطور الوظيفي.

1. التطور التاريخي للرقابة المالية

[1] إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية– نتائج المؤتمر الدولي التاسع للأجهزة العليا للرقابة المالية، الذي عقدته انتوساي في مدينة ليما عام 1977، ترجمة الكتور طارق الساطي، مستشار ديوان المحاسبة في الإمارات العربية، منشورات مجموعة العمل العربي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، ص. 6.

ترافق تطور دور الرقابة ومفهومها منذ العصور القديمة إلى يومنا هذا مع تطور الدولة ودورها. وقد عرف العرب الرقابة المالية منذ النشأة الأولى للحضارة العربية، وكانت في الإسلام وفقاً لأحكام القرآن الكريم. وتطوّرت بتطوّر الدولة الإسلامية وتشعّب أركانها، في ظل نظام دقيق للرقابة المالية يقوم على أسس متكاملة ومثبتة، أتخذت فيها الرقابة أنماطاً متنوعة، تراوحت بين الرقابة قبل الصرف عبر الدواوين المالية، والرقابة اللاحقة والرقابة الخارجية على الأموال العامة في الدولة الإسلامية من قبل كل من ولاية الحسبة وديوان المظالم. بالإضافة إلى الرقابة الذاتية من خلال قوّة الوازع الديني لدى العاملين. فكانت قواعد الرقابة المالية الإسلامية كافية لإحكام الرقابة على أموال الدولة، وتطوّرت بتطوّرها حتى أصبحت لها أجهزة متطورة، مارست مهامها في المحافظة على المال العام من الهدر والعبث والضياع[1].

ودفع تطوّر الصناعة والتجارة في بريطانيا، التي رافقت ظهور الثورة الصناعية حتى عام 1850، إلى زيادة أنشطة المؤسسات وازدياد الفجوة بين المالكين والإدارة المحترفة، وتطوّر النظام الضريبي. الأمر الذي نتج عنه ضرورة الاعتراف بوجود نظام محاسبي، للتأكّد من دقة القوائم والبيانات المحاسبية القائمة لاكتشاف الغش والاخطاء، بهدف منعها والحدّ منها، والحاجة إلى تدقيق القوائم المحاسبية من خلال شخص مستقل ومحايد. من ثمّ اعترف كتّاب المحاسبة والتدقيق، في الفترة من 1900م ولغاية 1933م، بضرورة وأهمية الرقابة الداخلية والتأكيد على أهمية الرقابة الخارجية[2].

في الولايات المتحدة الأمريكية؛ نشأت مهمة التدقيق على أيدي البريطانيين سنة 1905، من قبل شخص اسكتلندي اسمه Woter House. وظهرت فكرة لجان التدقيق نتيجة أزمة الكساد الاقتصادي الكبير عامي 1928–1929م، والتي كان من أسبابها ضعف استقلالية مدقّقي الحسابات والمحاسبين. ويقول "موريس إلياس" Maurice Allais، أحد علماء الاقتصاد الحائزين على جائزة نوبل في الاقتصاد: "إنّ النظام الاقتصادي الرأسمالي يقوم على بعض المفاهيم والقواعد التي هي أساس تدميره إذا لم تعالج وتصوّب تصويباً عاجلاً"[3].

وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ العام 1256م، وتمثّلت بسلطة ورقابة غرفة محاسبة باريس، التي أنشأها الملك سانت لويس لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي لها بعض الصيغ

---

[1] العموري، محمد، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2005، ص. 83.

[2] هادي، التميمي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعملية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص.ص. 17–18.

[3] ياسين، الحجري، الأزمة المالية العالمية، مؤسسة العروة الوثقى، بيروت، لبنان، 2010، ص. 37.

الجزائية أحياناً، وتحوّلت لاحقاً لتصبح حقاً من حقوق السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية بعد ظهور مبدأ فصل السلطات وفرضه، نتيجة للثورة الفرنسية وظهور مفهوم الموازنة العامة بشكل واضح وجليّ[1].

وأدّت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في أوروبا، في القرن التاسع عشر لتطوّر مفهوم الرقابة. لاسيما بعد ظهور مفهوم الدولة الحديثة، وزيادة وظائفها وازدياد الوعي لدى الجماهير. وأصبح التخطيط الاقتصادي حاجة ملحّة، تهف لاستغلال أفضل للموارد لسدّ حاجات المواطنين المتزايدة، والتي بدورها تتطلب زيادة الأموال العامة وازدياد الحاجة للحفاظ عليها. ممّا ساهم في تطوّر دور السلطات في الدولة، وظهور أجهزة مستقلة تمارس الرقابة المالية، من أجل تحقيق العدالة والديمقراطية والنمو والازدهار في إطار الدولة الواحدة وترشيد الإنفاق.

أمّا في الوطن العربي؛ نشأت مهنة المدقق المحاسبي في كل من لبنان وسوريا والمغرب العربي، وتطوّرت على الأسس المطبقة في فرنسا، والتي لم تكن متطوّرة كما هي الحالي في بريطانيا. أما في العراق وفلسطين فقد كان لديهما تشريعات متقدمة منذ العام 1919، وهي تشريعات مستمدّة من قانون الشركات البريطانية، تثبت حقوق وواجبات مدقق الحسابات[2].

2.التطور الوظيفي للرقابة المالية

كانت الرقابة بداية مجرّد رقابة شكلية، هدفها التأكد من صحة الإنفاق العام والالتزام بالمشروعية القانونية لعمليات الصرف، ثم تعدّت ذلك لتشمل عمليات تحصيل الإيرادات. فتطوّر مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات، حيث أنّها بدأت برقابة محاسبية تقوم على مراجعة المستندات والتأكّد من سلامة تطبيق القوانين المالية، لتتحوّل إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة وفق الزمن المحدّد لها. فانتقلت الرقابة من قسم في ديوان المحاسبة، إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية، يسعى للجمع بين الرقابة المحاسبية التقليدية والرقابة الاقتصادية التي تستهدف تقييم الأداء وترشيد الإدارة[3].

---

[1] سمحان، محمد حسين؛ وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010، ص 196.

[2] هادي، التميمي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعملية، المرجع السابق، ص.ص.18-19.

[3] الشريف، محمد، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، لم تحدد دار النشر، الطبعة الأولى، 1986، ص. 17.

أدى تطور الدولة وانتقالها من مرحلة الدولة الحارس إلى مرحلة الدولة التدخلية، في مختلف الجوانب الحياتية الاقتصادية والاجتماعية، إلى ازدياد الأموال العامّة في الدولة وضرورة الحافظ عليها. ترافق ذلك مع تطوّر السلطات في الدولة، وانقاسمها بين سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية، فظهرت أنواع جديدة من الرقابة بهدف التنسيق بين هذه السلطات أثناء ممارستها لاختصاصاتها، وتحقيق العدالة الديمقراطية والنمو والازدهار في إطار الدولة الواحدة[1].

هذا التطور في مفهوم الرقابة رافقه تطور آخر في أجهزة الرقابة، التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لمصلحة الملك أو الامبراطور، إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لمصلحة الشعب في العالم، من خلال تبادل الأفكار والخبرات ووجهات النظر، وتطوير الأساليب العلمية والعملية. وتم انشاء المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية (IN TO SAI) في العام 1953، وفي إطارها تمّ إنشاء مجموعات عمل إقليمية، تضمّ أجهزة الرقابة المالية العليا في الدول على الصعيد الإقليمي، مثل: مجموعة العمل للاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، مجموعة العمل الافريقية للاجهزة العليا للرقابة (إفروساي)، ومجموعة العمل الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة (أسوساي).

المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية وانواعها وطرق تنفيذها

تتجلى أهداف الرقابة المالية، بشكل أساسي، في المحافظة عل المال العام وحمايته من العبث. وبأنه تمّ استخدامه بالشكل الأمثل، وفي المكان المخصص له. وتخدم بالتالي غرضين متكاملين هما: التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية. فيركّز التقويم على المهمات والأداء المالي، ويتّصف بالطابع الفنّي المتعلق بإنجاز الأعمال. بينما يركّز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية، بغية معرفة الأشخاص المسؤولين عن الانحراف أو التقصير ومحاسبتهم، واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم.

أولاً: أهمية الرقابة المالية وأهدافها الرئيسية

باتت الرقابة المالية من الأركان الرئيسية للإدارة الحديثة، التي تساعد على تحقيق الفعالية في استخدام الأموال العامة وكفايتها، وغيرها من المصادر التنظيمية والبشرية والتكنولوجية. من خلال المراجعة والمتابعة والتدقيق والمقارنة والقياس والتقويم للأداء الفردي والمؤسساتي.

---

[1] شكري، فهمي، الرقابة المالية العليا، دار محمد بدوي، عمان، لم يحدّد تاريخ النشر، ص. 11.

1.أهمية الرقابة المالية

تزايد اهتمام الدول بالدور الرقابي، فعملت على تطوير أجهزة الرقابة لديها لما لها من فوائد عديدة، أهمها: المحافظة على المال العام، ضمان سلامة النشاط المالي والإداري، التأكد من التزام الجهات الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات السائدة، ومتابعة الأعمال وتنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة، بهدف التعرف على الاتحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب.

يعتمد العمل على حماية المال العام بطريقة فعالة، في إطار مؤسسي، على القوانين التي تعطيها حقّ القيام بأداء أعمالها الرقابية باستقلالية وفعالية. كما والتعاون بين أجهزتها الرقابية، وتبادل الخبرات فيما بينها، وتنمية قدرات أجهزتها الرقابية[1]. وتعتبر الرقابة المالية بمثابة صمام الأمان، الذي ينبّه الإدارة العليا في الدوائر والمؤسسات الحكومية، إلى حدوث الأخطاء والإسراف وأي شكل من أشكال التلاعب بالمال العام، وتبيّن أي إنحرافات تؤثر على الفعالية في الأداء العام في هذه الدوائر والمؤسسات. وساهم تطور السلطات وانقسامها إلى قضائية وتشريعية وتنفيذية في تطور الرقابة المالية، ولعبت الكوارث والأزمات التي مرّت بها الدول دوراً في دفع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية، من اجل المحافظة عليها وتوظيفها في تجاوز الأزمات[2].

فأصبحت الرقابة المالية الفعالة ضرورة حتمية، تهدف لمواكبة التطورات التنظيمية والإدارية والتقنية. وقد عزّز هذا الاتجاه، تجارب مجموع الدول الأوروبية المتعلّقة بتطبيق معايير "الانتوساي" للمراقبة[3]. وباتت من المبادئ الأساسية للتدبير الإداري الحديث والفعال، ومن مرتكزات الحكم الجيد، لما لها من أهمية كبرى في العملية الإدارية. فبات من الضروري تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه النشاط الإداري بكياناته المختلفة. وأخذت أهمية الرقابة المالية تتزايد مؤخراً نظراً لتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري وتعدّد مظاهره[4]. ممّا أثّر على فرص التنمية الاقتصادية الذي تسعى إليه الدول، وانعكس سلباً على عدّة مستويات، بدءاً من إظهار فشل السلطة في الدولة وفقدانها

---

[1] كلاب، سعيد، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، الجامعة/ غزة، ط 2، 2006، ص. 6.

[2] الرفاعي، خليل؛ وآخرون، مبادئ المحاسبة الحكومية، دار تسنيم للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2013.

[3] نيباوي، عبد الكريم، دور المحاكم المالية في حماية المال العام- الرقابة على الصفقات العمومية، رسالة أعدت لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية، المغرب، عن العام الجامعي 2010-2011، ص. 1.

[4] حركات، محمد، مظاهر الفساد الإداري وتداعياته، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 11، يونيو، 200، ص. 8.

مصداقيتها أمام الرأي العام، وفقدان شعور المواطن بالثقة اتجاه الإدارة نتيجة شعوره بعدم المساواة وتكافؤ الفرص، وصولاً لارتفاع كلفة الأنشطة والخدمات التي تقدّمها الدولة[1].

تتجلّى أهمية الرقابة المالية لكونها جزء أساسي من الإدارة المالية للدولة، والتي تتضمن مجموعة من الإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجال الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية، من أجل رفع مستوى الأداء المالي للدولة عبر المراجعة المستمرة للنتائج المالية لأعمالها، ومقارنتها مع النتائج المرغوب بها وتحليل الأسباب، ومعرفة المعوّقات التي حالت دون تطابق النتائج الفعلية مع النتائج المستهدفة، واكتشاف الأخطاء والانحرافات، وتحديد المسؤوليات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح مسارات الأداء المالي والإدارة المالية وتجنبها مستقبلاً.

2. أهداف الرقابة المالية الرئيسية

تطوّرت أهداف الرقابة المالية مع الزمن، فلم تعد تقتصر على اكتشاف حالات الخطأ والغش والاختلاس، والإشراف والمحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه فقط، بل تعدّى ذلك إلى[2] العمل على ترشيد الإنفاق العام، وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل، لتحسين إجراءات الأعمال المالية وتطويرها، بما يساعد الأجهزة الحكومية على القيام بدورها، واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة برفع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية، وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.

بالإضافة إلى متابعة تنفيذ الخطط الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات، للتأكد من أنّ التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعة، ولمعرفة نتائج الأعمال، والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عمّا يقع من انحرافات، وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك، من أجل اتّخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، والتعرف على فرص تحسين الأداء مستقبلاً.

ويمكن بالتالي إيجاز الأهداف الرئيسية العامة للرقابة المالية بما يلي[3]:

---

[1] الوردي، عادلة، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار النشر المعرفة، طبعة 2012، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 33.

[2] العموري، محمد، الرقابة على تنفيذ الموازنة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2001، ص. 287.

[3] شباط، يوسف، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ط2، العام الدراسي 2001–2002، ص. 9.

– **أهداف سياسية؛** تتمثل بالتأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية، التي هي بمثابة تعبير عن الرغبة الشعبية التي تتولى السلطة التشريعية تمثيلها، وعدم تجاوز الأولويات والمخصّصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة. وبالتالي؛ فإنّ احترام رغبتها هو تعبير عن احترام الإرادة العامة للشعب.

– **أهداف اقتصادية؛** تتمثل بالتأكد من حسن استخدام المال العام واستثماره لتحقيق المنفعة العامة، وعدم الإسراف في الصرف، أو صرفه في غير أوجه الصرف المخصص له. بالإضافة إلى حماية المال العام من التلاعب والاستعمال غير القانوني، والحفاظ عليها من كلّ ضياع بأيّ شكل من الأشكال.

– **أهداف قانونية؛** تهدف للتأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية ومسايرتها للقوانين والأنظمة، والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتّبعة، بما في ذلك مختلف القرارات والأنشطة، وحدود المخصصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين، وغير ذلك من الجوانب الماليّة سواء النفقات أو الإيرادات العامة. وهي ترتكز على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية، ومعاقبة المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات، من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً.

– **أهداف اجتماعية؛** وتتمثل بمنع الفساد الإداري والاجتماعي ومحاربته بمختلف صوره وأشكاله، مثل: الرشوة والسرقة والإهمال أو التقصير في أداء الواجبات، وتحمّل المسؤوليات تجاه المجتمع. وهي أهداف تركّز على الجانب السلوكي للأداء، والتي يصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية. وهي تتحقّق بالتحفيز الداخلي أو الذاتي للعاملين، ويتمّ تعزيزه من خلال نظام حوافز واتصال مناسب. إذ أنّ سبب تنامي ظاهرة الفساد يكمن في ضعف الأجهزة الرقابية في القيام بمهامها[1].

– **أهداف إدارية وتنظيمية؛** وتتضمن مجموعة من الأمور التي تهدف للمحافظة على المال العام، واستعمالاته المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية، تساهم في تحقيق النتائج المتوقعة والمرغوبة. وتجنّب كل ما من شأنه إحداث ضرر بالمصلحة العامة، وهي تشمل العديد من الجوانب، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- المساعدة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته، وتكشف بعض عيوب التخطيط.

---

[1] عاشور، احمد، النظام المالي للحكومة ودوره في فعالية الرقابة المالية ومكافحة الفساد، الرقابة المالية في الأقطار العربية، ندوة نظمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2009، ص. 65.

- توجيه الأهداف المحددة للمنظمة وتنظيمها بفعالية وكفاءة، وتصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها قبل إتمام العمل، وتجنب الأزمات المحتملة عند اكتشاف المشكلات، واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب.
- اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتّخذي القرار. وهي بالتالي تعمل على تطوير قدراتهم المتعلقة باتخاذ القرار، من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير، ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.
- تقويم الوضع العام للمؤسسة العامة أو الهيئة العامة، وتحديد مركزها المالي والاقتصادي والإداري والتنافسي. وتساعد على تقويم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والاختيار وغيرها من القرارات المتعلّقة بإدارة شؤون الأفراد.

ثانياً: أنواع الرقابة المالية وطرق تنفيذها

تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بطرق وأساليب مختلفة. وغالباً ما تحدّد الأنظمة والقوانين الرقابية نوعاً أو أنواعاً من هذه الأساليب، لاتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة.

1. أنواع الرقابة المالية

توجد عدّة معايير لتحديد أنواع الرقابة المالية، وهي تتعدّد وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، دون أن يؤثر ذلك على طبيعة الرقابة أو الهدف منها، فهي تكمل بعضها البعض[1]. هذا التنوّع لا يعني استقلالية كلّ نوع منها عن الآخر، فتقسيمها إلى أنواع هو جهد فقهي، هدفه دراسة عمليات الرقابة الجارية على المال العام، وتحليلها ومعرفة أشكالها وصورها المختلفة، ومعرفة مساوئ كل صورة من صورها ومحاسنها. للتأكد من أن عمليات الرقابة المالية هي عمليات متتابعة، مكمّلة لبعضها البعض، وبأنّ مساوئ إحداها قد يعالجه محاسن صورة أخرى. ويمكن تقسيم الرقابة المالية كما يلي:

- **الرّقابة من حيث الموضوع؛** الرّقابة المحاسبية؛ وتُعرف أيضاً بالرّقابة التقليدية، وهي الرّقابة على المعاملات المالية (النفقات والإيرادات)[2]. الرّقابة على المسؤولين عن المعاملات (الإداريّين،

---

[1] فوزت، فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والدولية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 243.

[2] حسام، الحجاوي ، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، مرجع سابق، 2004، ص 235.

الفنيّين، المحاسبين)[1]. الرّقابة على البرامج؛ يهتمّ هذا النوع من الرّقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج والأهداف المحدّدة لكلّ جهة عامّة[2]. الرّقابة الاقتصادية؛ تتضمّن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معاً، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقلّ قدر ممكن من الجهود والتكاليف، والثّانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوّة[3].

- **من حيث التوقيت؛** الرّقابة المُسبقة: تهدف الى تحقيق الحماية الوقائية للأموال العامّة، وتسمّى أيضاً بالرّقابة القبلية، لأنّها تجري قبل البدء بالتّنفيذ لتجنّب وقوع الأخطاء قبل حدوثها، ويمكن تلخيصها بسؤال فحواه، ماذا يجب أن تعمل المنشأة قبل أن تبدأ بالتّنفيذ؟[4]. الرّقابة الحاليّة أو المرافقة: ويُطلق عليها أيضاً بالرّقابة العلاجيّة، وتتّم فيها مراقبة العمليات الجارية لضمان السير نحو تحقيق الأهداف المعتمدة، أيّ أنّها موجّهة لمراقبة تحويل المدخلات إلى مخرجات[5]. الرقابة المؤجّلة: تجري الرّقابة المؤجّلة أو الّلاحقة بعد إنجاز العمل والانتهاء منه، حيث تتمّ مقارنة الأداء الفعلي مع الأداء المخطّط، لمعرفة الانحرافات عن الخطّة والتعامل معها[6]. وتهدف الى تحقيق صفة ردع الموظّف عن القيام بالأعمال المخالفة للقوانين والأنظمة، بوجود رقابة لاحقة للتأكّد من صحّة تطبيق القوانين والأنظمة[7].
- **من حيث الجهة التي تمارس الرّقابة؛** رقابة داخليّة: وتهدف للتأكّد من تحقيق أهداف الإدارة وزيادة الكفاءة والفعاليّة، كما أنها تتمثّل في خطّة التّنظيم، وكلّ الطرق والإجراءات التي تختصّ أساساً وتتعلّق مباشرةً بحماية الأصول، وضمان دقّة وسلامة السّجلّات المحاسبيّة، بحيث يمكن الاعتماد عليها من قبل خبير المحاسبة[8]. وأنّ جوهر فعاليّة رقابة المنشآت يكمن في اتّجاهات إدارتها، فإذا كانت الإدارة العليا تؤمن بأهميّة الرّقابة الداخليّة، فسينعكس ذلك بشكل واضح على إدراك العاملين

---

[1] حسام، الحجاوي ، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، مرجع سابق، 2004، ص 235.

[2] محمد، اسماعيل محمد، الرقابة على مردود إنفاق الأموال، مطبعة المعارف، الشارقة، الإمارات، 1994، ص16.

[3] محمد إسماعيل محمد، الرقابة على مردود إنفاق الأموال، مطبعة المعارف، الشارقة، الإمارات، 1994، ص16.

[4] صالح مهدي العامري، طاهر محسن الغالبي، الإدارة على الأعمال، ط3، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، 2008، ص234.

[5] حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص311.

[6] عبد الباري درة، محفوظ جودة، 2011، مرجع سابق، ص 279.

[7] حسام أبو علي الحجاوي، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، مرجع سابق،2004، ص 235.

[8] داوود يوسف صبح، تدقيق البيانات المالية، الجزء الأول، ط2، مكتبة صادر ناشرون ش.م.م.، بيروت، لبنان، 2006، ص186.

واستجابتهم في المنشأة من خلال جدّية تطبيق السّياسات والإجراءات الموضوعة[1]. ومن أنواع التدّقيق الداخلي: التدقيق المالي- التدقيق التشغيلي- التدقيق الإداري وتدقيق الالتزام. رقابة خارجية: وتمارس من قبل موظفين ليسوا تابعين للوحدات الحكوميّة مجال الرقابة، وهي رقابة السلطة التشريعيّة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد تكون مباشرةً من قِبَل البرلمان، أو تكون غير مباشرة من قِبَل هيئات تحت إشراف البرلمان. وهي الفحص الانتقادي المحايد لدفاتر وسجلاّت الوحدة الاقتصاديّة ومستنداتها بواسطة شخص خارجي، وذلك بهدف إبداء الرأي الفنّي المحايد، عن صدق وعدالة التقارير الماليّة للوحدة الاقتصاديّة خلال حقبة معيّنة[2].

- **من حيث السلطة التي تمارس الرّقابة؛** يمكن تقسيم الرّقابة من حيث السلطة التي تمارسها الى ما يلي: رقابة تشغيليّة: تمارس من قبل موظّفي الوحدات الإدارية ذاتها. وهو الفحص الشامل للوحدة أو المنظّمة بالكامل، لتقويم أنظمتها في رقابة الأداء وقياس الأهداف الإداريّة[3]. ويرى البعض بأنّ التدّقيق التشغيليّ ظهر كجزء متمّم للتدّقيق الداخلي وكبقيّة أنواع التدقيق[4]. رقابة قضائيّة: تمارس من قِبَل المحاكم الإداريّة، التي تمتلك سلطة إتّخاذ القرارات الإداريّة المخالفة للقوانين. رقابة سياسية: وتمارس على الإداريين والوحدات، وتسمّى أيضاً برلمانية، أي رقابة حكوميّة[5].
- **من حيث نطاق عمليّة التدّقيق؛** يقسم التدّقيق الى الغرض الذي يتمّ لأجله. فهو إمَّا أن يكون تدقيق كامل، وإمّا يكون تدقيق جزئي. ويقوم التدّقيق الكامل بصورة رئيسة على عمليّة فحص المعلومات أو البيانات الماليّة من قِبَل شخص مستقلّ ومحايد لأي مؤسّسة، بغضّ النظر عن هدفها أو حجمها أو شكلها القانوني[6]، لغرض الحصول على الأدلّة المتعلّقة بالإقرارات الاقتصاديّة والأحداث، وتقييمها بصورةٍ موضوعيّة. أمّا التدّقيق الجزئي أو لأغراض خاصة، فيُعدّ أحد خدمات

---

[1] Alivana، Ray H. and Norren، Eriew، 2003، Managerial Accounting at the ed. McGraw Hill، p.34.

[2] لؤى عبد الحميد مجيد، الرضا الوظيفي ومدى تاثيره بأداء المدقق الخارجي، أطروحة دكتوراه، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، العراق،2008، ص30.

[3] Whittington، Ray & Pany Kurt، 2004، “Principles of Auditing and Other Assurance Services” 14th ed.، by the McGraw Hill Co.، p.728.

[4] Konrath، Larry F.، 2002، “Auditing: Arisk Analysis Approach”، 5th ed.، by South-Westra division of Thomson Leavning، p. 673-676.

[5] حسام أبو علي الحجار، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية،ط2، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص235، 2004، 236.

[6] هادي التميمي، مدخل الى التدقيق من الناحية النظرية والعملية، دار وائل للنشر، ط3، عمان، الأردن، 2006، ص30.

التأكيد المحدّدة، وهو عمليّة فحص في المستندات والحسابات والبيانات الماليّة الخاصّة بالمنشأة عن سنة أو سنوات سابقة، بهدف الوصول الى حقائق معيّنة عن المركز المالي لعدّة أغراض، مثل الاستثمار أو التمويل، إثبات سوء الإدارة من قبل المساهمين أو الدائنين، إكتشاف الغش والتلاعب، الرغبة في إعادة تنظيم المنشأة لأغراض تعويضات شركات التأمين... وغيرها[1].

تحتلّ الرقابة المالية إذاً؛ أهمية كبيرة، ودور بارز في بناء ركائز نموّ المجتمعات وتطوّرها، من خلال المتابعة والإشراف على المشروعات العامة والعمليات المالية التي تقوم بها الدولة، والتأكّد من كفاءة تنفيذها وتحقيق النتائج المطلوبة. الأمر الذي يدفع باتجاه العمل المستمر من أجل تطويرها، وتطوير إدراتها والقوانين اللازمة لها، بما يتناسب مع تحدّيات العصر وضرورات العولمة والانفتاح المالي، ومن أجل ضمان تأديتها لدورها في مساعدة علمية على حسن تنفيذ الموازنة، والتأكّد من أن تنفيذ الموازنة يسير وفقاً للإجازة التي أعطاها البرلمان، بالإضافة إلى حماية المال العام من الهدر، وتحصين إدارات الدولة من الفساد الذي بات مؤخراً آفة تدمّر قطاعات الدول وتحدّ من نموّها وإنتاجها.

2.طرق تنفيذ الرقابة المالية

تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بطرق مختلفة، وغالباً ما تحدّد الأنظمة الرقابية نوعاً أو أنوعاً من هذه الأسايب، لاتباعها من قبل الجهات المسؤولة عن القيام بالرقابة، وهي تتمّ بإحدى الأساليب التالية[2]:

- **الرقابة الشاملة؛** حيث تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة. وتطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة، ورقابة إجمالية على باقي المجالات[3].
- **الرقابة الانتقالية:** ويتمّ اختيار عيّنة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها، وفحصها كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة. ويتمّ اختيار العينة إما بشكل عشوائي، أو بشكل إحصائي منظّم تبعاً لنوع المعاملات. فتتمّ مراقبة تلك العينة المختارة بالكامل ومراجعة الإجراءات المترابطة في عينات مختلفة.

[1] أحمد حلمي جمعة، التدقيق والتأكيد الحديث، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص492.

[2] العكام، محمد، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص. ص. 19- 20.

[3] شكري، فهمي، الرقابة المالية العليا، دار المجدلاوي، عمان، دون ذكر تاريخ نشر، ص. 38.

- **الرقابة الدورية؛** تتمّ عبر فترات دورية خلال السنة. كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعة دورية لبعض الوحدات. أو في حالة جرد المخازن والعُهد في فترات تحدّدها الإدارة، أو تحدّدها جهة الرقابة. أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكلّ عام، وإصدار التقرير الرقابي السنوي.
- **الرقابة المفاجئة؛** من خلال رقابة مباغتة تستهدف موضوعاً أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية، أو بناء على طلب من جهات مسؤولة. وقد يتولّى الجهاز المكلّف بالرقابة هذه الطريقة بين فترة وأخرى، لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.
- **الرقابة المتقطعة؛** أي إجراء الرقابة في فترات زمنية غير معينة أو على موضوع معين. وقد تأخذ هذه الطريقة من الرقابة، رقابة شاملة على الحسابات الختامية كالرقابة الدورية.
- **العيّنة العنقودية؛** حيث يتمّ اختيار عينة معنية، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تمّ اختيارها، بحيث تمثّل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة ومتكاملة، أو ذات صلة بوضوح العينة أعمالها للسلطة التشريعية[1]. كما زوّدت السلطة التشريعية هذه الأجهزة بالضمانات اللازمة التي تضمن لها الحياد والاطمئنان في عملها وعدم التأثر بالتيارات السياسية. ممّا حدا ببعض الدول لإنشاء أجهزة متخصّصة في الرقابة المالية نيابة عن السلطة[2].

وقد اتّخذت الرقابة المالية عدّة صور أهمّها[3]:

- **الرقابة المالية اللاحقة؛** بدأت الرقابة المالية في مراحلها الأولى كرقابة لاحقة، أي أنّها تبدأ بعد التنفيذ، بهدف الكشف عن الأخطاء التي تقع أثناء التنفيذ. يؤخذ على هذه الصورة أنّها تكشف عن الأخطاء في وقت متأخّر (لاحق)، لا يمكن معه تدارك الأخطاء أو تصحيحها.
- **الرقابة المالية السابقة؛** نظراً للانتقادات التي وجّهت لأسلوب الرقابة اللاحقة، بدأ التفكير بأسلوب جديد لممارسة الرقابة المالية قبل التنفيذ، بما يمنع الخطأ أو التجاوز في الإنفاق قبل حدوثه. وقد اتّخذ هذا الأسلوب شكل مجموعة من القواعد التي تحكم سير النشاط، وبالتالي تتلافى الأخطاء قبل حدوثها، أو تعمل على التخفيف من وقوع تلك الأخطاء أو الانحرافات. وهي ما يعرف باللوائح

---

[1] رمضان محمد، بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2001، ص 94.

[2] المنظمة العربية للعلوم الإدارية، توصيات المؤتمرات والندوات ، 1979م – 1981 م، ص. 61.

[3] صباح سعد الدين، العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، فلسطين، 2006، ص. 21.

المالية التي تشمل الروتين الذي يتّبع بدقة، بما يؤمّن التأكد من أنّ العمل المالي صحيح. وقد تبع ذلك استخدام الموازنة العامة للدولة باعتبارها خطة مالية تعدّ من أجل تنفيذ أهداف معنية، وتمثّل رقابة سابقة على الإيرادات والنفقات العامة في الدولة.

- **الرقابة المالية المتزامنة للتنفيذ؛** أي التي تقع اثناء التنفيذ، وتتمّ عبر متابعة الأداء أثناء تنفيذ العمل، للتعرف على الأخطاء أو الانحرافات أولاً بأول، ممّا يؤدّي إلى تصحيحها قبل أن تتراكم أو تتفاقم، وتعمل على اكتشافها في كافة مراحل أداء العمل المختلفة. ويسمّى هذا النوع برقابة التوجيه، لكونها تسمح بالتدخّل الإرشادي قبل أن يتمّ إنجاز العمل أو الانتهاء منه.

المبحث الثاني: المال العام إزاء ظاهرة الفساد

يعتبر المال العام المحرّك الرئيسي لعجلة التنمية، وأساس لرقيّ المجتمعات وازدهارها. فمن خلاله يتمّ تنمية الدول اقتصادياً وتسعى لتوفير احتياجات السكان. ويتطلّب إدارة هذه الأموال الثقة والقدرة على تحمّل المسؤولية، التي تعتبر شرطاً أساسياً لحسن إدارة المال العام وفقاً لأحكام القانون.

وأصبحت الرقابة المالية مطلباً أسساسياً في أي مجتمع، لكونها تساهم في التحقّق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرّفات أفراد المجتمع، سواء أكانوا حكّاماً أو محكومين. وقد مرّت بتطوّرات متعدّدة عبر مراحل التاريخ، فتطورت مفاهيمها، أهدافها وأساليب ممارستها وأجهزتها، مع تطوّر النظم السياسية والمالية للدولة. وقد أُنشئ في لبنان ديوان المحاسبة بوصفه هيئة إدارية قضائية متخصّصة تتولى القضاء المالي، يمارس الوظيفة الإدارية برقابته المسبقة والمؤخرة على تنفيذ الموازنة وإبداء الرأي في الأمور المالية. ويمارس الوظيفة القضائية برقابته على الحسابات، وعلى كل من يتولّى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

لقد انطلقت معظم القوانين والدساتير الدولية في نصوصها من مرتكز أساسي هو صيانة المال العام وحفظه، في سبيل تحقيق الغاية التي تمّت جبايته لأجلها، وهي المصلحة العامة والنفع العام، من أي محاولة للغش والتلاعب والاختلاس. وقد ازدادات أهمية الرقابة المالية مع تزايد وتفاقم حجم مشكلة الفساد في الدول عموماً (النامية والمتقدمة على حدٍّ سواء)، وتزايد الاهتمام بالبحث عن أفضل الوسائل والسبل الفعالة التي تسمح بحماية هذه الأموال. فتظافرت الجهود المحلّية، وازداد التعاون الإقليمي والدولي، بهدف إرساء معايير محدّدة تساهم بالحدّ من هذه الظاهرة، التي لم تعد آثارها تنحصر ضمن حدود الدولة الواحدة. وهذا ما يدفع لتسليط الضوء على ماهية المال العام ومظاهر الفساد.

المطلب الأول: ماهية المال العام

يعتبر المال العام الوسيلة الأساسية للحكومات لإدارة الشأن العام، والسبيل الأنجح لتحقيق الازهار والرقيّ في المجتمع. الأمر الذي دفع بالدول لمنحه أهمية كبيرة، من خلال زيادة درجات حمايته محلياً، تجلّت من خلال سنّ العديد من القوانين والتشريعات، وإنشاء جهات متخصصة في سبيل حمايته. ودولياً، من خلال المشاركة في العديد من المؤتمرات واللقاءات، والتوقيع على الاتفاقيات الدولية التي تناولت معايير وأسس حمايته من الهدر والفساد.

يعبّر الفساد عن وجود خلل في القيم، وانحرافات في الاتجاهات على مستوى الضوابط والاتجاهات التي استقرّت عليها حياة الجماعة والدول[1]. ومن أجل فهم أكبر لأهمية الرقابة على المال العام، وعلاقته بالحدّ من ظاهرة الفساد، لا بدّ بداية من تعريف المال العام وتسليط الضوء على علاقته بالفساد.

أولاً: مفهوم المال العام

تحتاج الحكومات خلال إدارتها للمرافق والمؤسسات العامة إلى أموال متنوّعة، منها الثابت ومنها المنقول. هذه الأموال إمّا أن تكون عامة فيُطلق عليها اسم الدومين العام، وإمّا أن تكون خاصة فيُطلق عليها اسم الدومين الخاص[2]. وهي تحتوي على امتيازات خارقة للشريعة العامة لصالح الإدارة اتجاه تلك الأموال.

وتنقسم الأموال عموماً إلى عدّة تقسيمات. فمن حيث طبيعتها تقسم إلى أموال ثابتة ومنقولة، ومن جهة تعلّق الحق بها تقسم إلى أموال مملوكة وموقوفة ومباحة، أمّا لناحية مالكها فهي تقسم إلى أموال عامة وخاصة. وقد ظهرت الحاجة إلى إيجاد معايير للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة العائدة للدولة، بعد تطبيق عدم قابلية بعض أموال الدولة للتصرف بها في فرنسا، باعتبارها أموالاً مخصّصة للنفع العام.

1. تعريف المال العام وعلاقته بالقانون الدستوري

---

[1] Geol Mortiock, 2, Corporate governance in the financial sector, Reserve Bank of New Zealand: Bulletin vol 65, No. 2, pp.12-15.

[2] علي، محسن، حدود السلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي، صوت الجامعة، مجلة أكاديمية علمية نصف سنوية محكّمة، تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، العدد الرابع عشر، 2020، خلدة- الأوتستراد، ص. 45.

عرّف بعض الفقهاء المال العام على أنّه "جميع الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص العامة، محلية أو مرفقية، وسواء أكانت هذه الأموال عقارات أم منقولات". وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المملوكة للأشخاص العامة أموالاً عامة أيّاً كان نوع تخصيصها، أي سواء أكانت متخصّصة لأداء منفعة إدارية أم اقتصادية، أم غيرها من أوجه النفع العام. ويرى البعض الآخر أنّ المال العام هو ذلك المال الثابت والمنقول، العائد إلى الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى، والمخصّصة للمنفعة العامة"[1]. ويذهب البعض إلى تعريفه بأنّه المال الذي يخصّص لخدمة المرفق العام، أو لخدمة الجمهور مباشرة[2].

وعرفها القضاء الفرنسي على أنّها الأموال التي تعود إلى شخص معنوي من أشخاص القانون العام، وهي ترتبط به سواء عن طريق تحديد القانون، أو تعيينها للاستخدام المباشر العام[3]. فالمال العام هو ملك مخصّص للدولة، من خلاله تستطيع إداراتها العامة القيام بالمهام الملقاة على عاتقها، وهذه الأملاك هي نوعين: عامة وخاصة، ومنظمة في لبنان بالقرار رقم S/144 تاريخ 1925/6/10 في ما يتعلّق بالأملاك العامة، وبالقرار رقم 275 تاريخ 1926/5/5 فيما يختصّ بالأملاك الخاصة مع تعديلاتهما[4]. وتضاربت الآراء حول تعريف المال العام، فمنهم من اعتمد المعيار المادي، معتبراً أنّ الأملاك هي التي لا تكون بطبيعتها قابلة للتملك[5] مع عدم قابليتها للبيع أو التصرّف[6]، مثل المرافئ وسكك الحديد والطرق العامة. وذهب آخرون لاعتبار أنّ الأموال تصبح عامة بتخصيصها صراحة لإدارة أو مصلحة عامة[7].

---

[1] إبراهيم، شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت: الدار الجامعية، 1994، ص. 246.

[2] محمد، أبو زيد، حماية المال العام، القاهرة: دار النهضة العربية، 1978، ص.8.

[3] Touret (denis), droit public administrative, Paris, rue saint jacques, 1995, p. 194.

[4] يوسف سعدالله، الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثالث، الملك العام والملك الخاص، 1999.

[5] وضع القرار 144 باللغة الفرنسية، ونصّت مادته الأولى على ما يلي:

“Le domaine public comprend… toutes choses qui par leur destination sont affectées à l’usage de tout ou à un service public”

[6] يوسف سعدالله، الخوري، مجموعة القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 12.

[7] CE 16 Juillet 1909, Ville de Paris, Rec. Lebon p.707, concl Teissier ; S.1909, III, p.97, note Hauriou ; CE 13 Mars 1925 Ville de Paris Rec. Lebon p.266 ; DP 1926,3, p.37, concl. Rivet, note Waline, RDP 1925 p.262, note Waline: « Elle rattache au domaine

وقد نصّت المادة 1 من القرار رقم S/144 الصادر بتاريخ 1925/06/10، والعائد للأملاك العمومية وأحكامها، أنّ "الأملاك العمومية في دولة لبنان الكبير تشتمل جميع الأشياء المعدّة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية. وهي لا تباع ولا تكتسب ملكيّتها بمرور الزمن". كما أنّ المادة 4 من القرار قد أوردت أنّ الأملاك المذكورة في المادة 1 والمادة 2 تعتبر تابعة للأملاك العمومية الوطنية، أو للأملاك العمومية البلدية حسب تخصيصها للمنفعة الوطنية أو للمنفعة البلدية... فاعتبر الاجتهاد الإداري أن صفة الملك العام قائمة بحكم القانون على العناصر المعنية بموجب المادتين 1 و 2 من القرار S/144 وهي غير مقيّدة بأي إجراء يتعلّق بتحديده[1].

وتتضمن أغلب دساتير الدول قواعد ترتبط بالمالية العامة. ممّا يظهر ارتباط المال العام بالقانون والدستوري، ومن هذه القواعد: إنشاء الضرائب، إبرام القروض العامة، إعداد وتصديق الموازنة. وقد تضمّن الدستور اللبناني مجموعة من المواد التي أدرجت تحت الفقرة ((ب)) من الباب الرابع من الدستور، تحت عنوان: ((في المالية))، وتضمّنت الأحكام التالية:

- إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغاؤها، إذ لا يجوز، وفق المادة 81 من الدستور اللبناني، فرض أو جباية ضريبة في الجمهورية اللبنانية، إلاّ بموجب قانون شامل، تطبّق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية. كما نصّت المادة 82 منه على أنه لا يجوز تعديل أو إلغاء الضريبة إلا بقانون.
- تحديد عقد دراسة مشروع الموازنة؛ فعلى الحكومة أن تقدم كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، بموجب المادة 83 من الدستور، موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة إلى مجلس النواب، الذي بدوره يقترع على الموازنة بندا بندا.
- نشر الموازنة بمرسوم؛ فبحسب المادة 86 من الدستور، على المجلس النيابي أن يبتّ نهائياً مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، وإلاّ فلرئيس الجمهورية، وبالاتفاق مع رئيس

---

public l’ensemble des biens des collectivités publiques et établissements publics qui sont , soit mis à la disposition directe du public usager, soit affectés à un service public pourvu qu’en ce cas ils soient par nature ou par des aménagement particuliers, adaptés exclusivement on essentiellement au but particulier de ces services ». André de Laubadére Yves Gaudemet, Traité de droit administratif 11ème édition Tome 1 L.G.D.J Delta 2002, p. 25

[1] هيام، ملاط، المياه والامتيازات في الشرع اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، 1999، ص. 52.

الحكومة، أن يدعو فوراً إلى عقد استثنائي، يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإلاّ فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يُصدر بناءً عليه رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدّم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به.

- عدم جواز زيادة الاعتمادات المقترحة؛ فلا يحق للمجلس النيابي زيادة الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة العامة أو بقية المشاريع، عند مناقشته للموازنة العامة، بحسب المادة 84 من الدستور. إلاّ أنّه يجوز له، بعد الانتهاء من تلك المناقشة، أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.
- اعتماد القاعدة الاثني عشرية؛ ويتمّ اعتمادها، وفق الفقرة الثانية من المادة 86 من الدستور، في مدّة العقد الاستثنائي المذكور. بحيث تجبى الضرائب والرسوم والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ موازنة السنة السابقة أساساً، ويُضاف إليها ما فُتح من الاعتمادات الاضافية الدائمة، ويحذف منها ما أُسقط من الاعتمادات الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية.
- إعداد قطع الحساب وإقراره؛ تعرض حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة، بموجب المادة 87 من الدستور، على المجلس النيابي ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة.
- منح الامتيازات والالتزامات؛ نصت المادة 89 من الدستور على أنّه لا يجوز منح التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار، إلاّ بموجب قانون وإلى زمن محدّد.[1]

2. تطوّر مفهوم المالية العامة ومظاهرها

تطوّر مفهوم المالية العامة مع تطور دور الدولة. فلم يكن للمالية العامة دور، في ظل الدولة الليبرالية التقليدية، سوى تمكين الدولة من القيام بدورها في حماية البلاد، وتأمين العدالة والقيام بالأعمال التي لا يستطيع الأفراد القيام بها. وبقي مفهوم المالية العامة محصوراً بالبحث عن كيفية حصول الدولة على الواردات اللازمة لتغطية النفقات الضرورية، التي ليس لها أي تأثير على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

---

[1] مروان، القطب، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، دار المؤلف الجامعي، صيدا، الطبعة الأولى، 2018، ص. ص. 17- 18.

وقد أدّى توالي الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الدول، لترسيخ مفهوم جديد يقوم على أنّ ابتعاد الدولة عن الشأن الحياتي والاقتصادي للمواطنين يعمل على تهديد الأمن والاستقرار الاجتماعي لمختلف فئات المجتمع. الأمر الذي دفع بالدول للتخلّي عن موقفها المحايد، لتصبح أكثر تدخّلاً، من خلال الإشراف والتوجيه في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي. الأمر الذي دفع باتجاه تطوير مفهوم المالية العامة، وإرساء الأسس الحديثة لاعتماد الوسائل المالية الكفيلة بترجمة التدخل المالي للدولة، عبر سياسة الإنفاق والجباية من خلال الموازنة العامة[1]. وتطوّرت بالتالي الواردات العمومية، من كونها مصادر مالية تهدف لتمويل الإنفاق الحكومي عبر توازن الموازنة دون أن يكون لها أي هدف آخر، إلى وسائل مالية تسعى من خلالها الدولة لتأمين أهدافها المالية وتلبية المتطلّبات الإنمائية للمجتمع. وبات التعامل مع هذه الإيرادات[2]، إنطلاقاً من مدى تأثيرها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي العام، ومن مدى قدرتها على توفير العدالة الاجتماعية في المجتمع.

لقد دفعت التطوّرات والأزمات على اختلافها، بالدول لإدراك خطورة احتكار المبادرة الفردية الحرّة للمسؤوليات الاقتصادية في المجتمع، وبأنّها غير قادرة على تأمين التوازن بين تحقيق الأرباح والمنافع الخاصة، وبين الحفاظ على التوازن الاقتصادي والاجتماعي، في ظل غياب رقابة الدولة عليها وتوجيه نشاطاتها. فبرزت أهمية تدخل الدولة لإعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي، من خلال القضاء على عوامل التضخّم وتثبيت الأسعار، والسهر على تنمية القطاعات الاقتصادية المنتجة، وتقديم المساعدات والخدمات الاجتماعية للفئات المحرومة. وأصبحت الدول تنفق لتأمين الضمانات الاجتماعية والصحية ولبناء المدارس والمستشفيات. وتقدم المساعدات المالية لبعض المؤسسات الاستثمارية الخاصة، لترشيد إنتاجها وتوجيه انتشارها الجغرافي بما يتوافق مع متطلّبات التنمية الاقتصادية المطلوبة. وباتت تتدخل أكثر في مجمل النشاطات الاقتصادية، والمساعدة على حسن استخدام ثروات البلاد، وحسن توزيع الدخل القومي.

---

[1] عرّف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الموازنة العامة على أنّها: "صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق". عن: مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة- دراسة مقارنة، بيروت، 1994، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، ص. 41.

[2] أي الإيرادات المتأتية من ممتلكات الدولة أو من الضرائب والرسوم، أو من القروض والوسائل النقدية المختلفة

وأدىّ تطوّر مهام الدولة الحديثة وتشعّبها، إلى تطوّر مفهوم المالية العامة، وبالتالي مفهوم الموازنة العامة. فتطوّرت من موازنة تتضمن فقط النفقات الضرورية لتمويل نشاطات الدولة التقليدية (الإدارية، العسكرية والقضائية)، إلى موازنة لا بدّ من أن تتضمن، بالإضافة إلى النفقات التقليدية، النفقات الضرورية لتوجيه العملية الإنتاجية بالشكل الذي يسمح بتخفيف الفوارق الاجتماعية بين كافة فئات المجتمع. فأصبحت بالتالي السياسة المالية للدولة، تمثل التعبير الحقيقي للسياسة الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة من قبل الحكومة. الأمر الذي أعطاها مضموناً اقتصادياً واجتماعياً تجاوز حدود المفهوم الليبرالي. وبات تعريف المالية العامة الحديث يركّز على الوسائل المالية المستخدمة لغايات تدخلية[1]، وقد عُرّف علم المالية العامة على أنّه "العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية، من نفقات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة الخ... لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها"[2].

فاكتسبت المالية العامة مظاهر جديدة، تتلاءم مع مفهوم كل مرحلة من مراحل تطوّرها، يمكن تلخيصها بالمظاهر القانونية والاقتصادية والاجتماعية[3].

- **المظهر القانوني للمالية العامة**؛ والذي يتمحور حول كيفية تحديد النفقات العامة وتنفيذها، وكيفية توزيع أعبائها على أفراد الشعب[4]. والتي تتطلّب أصول قانونية لتنظيم تلك النشاطات، الأمر الذي دفع باتجاه الاهتمام بالمظهر القانوني للمالية العامة. ويظهر ذلك جلياً من خلال اهتمام معظم الدول الديمقراطية والبرلمانية بالمرتكزات الدستورية والقانونية والإدارية في تنظيم العمليات المالية للدولة. فما من دولة إلاّ ويتضمّن دستورها مواد خاصة بإجازة فرض الضرائب وإنفاق النفقات، وتحديد صلاحيات السلطات الدستورية في مجال العمل بالموازنة العامة.

  وقد تضمن الدستور اللبناني، من المادة 81 وحتى المادة 89، نصوصاً دستورية تتعلق بأصول فرض الضرائب وجبايتها، وبحقوق كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مناقشة الموازنة

---

[1] حسن، عواضة، المالية العامة– داسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ص. 170.

[2] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، 1994، ص. 19.

[3] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر،1994، ص. 20، 21، 22.

[4] Pièrre Lalumière. Les finances publiques, collection V …èd 1976– p. 20

وإقرارها ونشرها وتصديق قطع حسابها، ومن ثم بشروط عقد القروض العمومية ومنح الامتيازات. إذ أنّ تحديد السلطات المعنية بإعداد الموازنة، تنفيذها ورقابة تنفيذها، يتطلب وجود قواعد إدارية تنظيمية تتولى تنظيم العلاقة بين المستويات الإدارية المختلفة في السلطة التنفيذية، حيث تحدّد طرق إعداد الموازنة وكيفية تنفيذها ومراقبة التنفيذ.

- **المظهر الاقتصادي للمالية العامة؛** أدى اتّجاه الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية لإعطاء المالية العامة مظهراً اقتصادياً إلى جانب المظهر القانوني. وباتت تعنى بتلبية متطلبات السياسة الاقتصادية للدولة والأهداف الاقتصادية التي تسعى لتحقيقها. فبدأت تهتم بدراسة الوسائل التي يمكن للدولة من خلالها تحقيق تدخلها في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، في الوقت الذي تعمل فيه على تغطية النفقات عبر الواردات العمومية[1]. وقد برز ميدان جديد هو ميدان الاقتصاد المالي الذي جاء نتيجة التوسّع السريع لدور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، والذي أدّى بدوره إلى تطوّر وتوسّع الاقتصاد العام، المتعلّق بنشاط الدولة والمؤسسات العامة في الميادين الاقتصادية.
- **المظهر الاجتماعي للمالية العامة؛** فقد اكتسبت المالية العامة إلى جانب المظهرين السابقين، مظهراً ثالثاً هو المظهر السوسيولوجي أو الاجتماعي. وأصبح بموجبه يتمحور مفهوم المالية العامة، حول دراسة القرارات ووسائل التنفيذ، التي تمكن الدولة من توزيع الأعباء العامة الناجمة عن قيامها بالمهام الإدارية، وبمهام التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد على جميع الفئات[2].

هذا التوسع في مفهوم المالية العامة، جعل الموضوع الأساسي لدراستها يتجه نحو البحث عن أساليب اتخاذ القرارات وكيفية تنفيذها، بعد الأخذ بعين الاعتبار القواعد القانونية المنظمة وردود الفعل السياسية للقوى الاجتماعية والإدارية.

أدى تخلي الدولة عن حيادها، واعتماد السياسة الاقتصادية التدخلية بالقضايا الاجتماعية، لفهم شامل للمالية العامة ولدورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي. إذ أنّه يسمح بتداخل العامل السياسي بالعامل المالي، ويفسح المجال للتركيز على دراسة إعداد الخيارات المالية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، وأشكال حلّ الأزمات الناجمة عن اتخاذ القرارات، ودراسة التوترات التي يمكن أن تبرز بين الجماعات المكلفة بتنفيذ العمليات المالية وبين الجماعات المكلفة برقابتها.

---

[1] Pièrre Lalumière. Les finances publiques, collection U …èd 1976– p. 21.

[2] Pièrre Lalumière, ibid, p. 22

ثانياً: الأحكام القانونية للمال العام

يختلف النظام القانوني الذي يخضع له المال العام، عن النظام القانوني المتعلّق بالأموال الخاصة بالأفراد. ويعود ذلك لكون المال العام مخصص للمنفعة العامة، ممّا يتوجّب أن يحكمها نظام قانوني خاص، لكي لا تتعطّل هذه الخدمة.

1. الطبيعة القانونية للمال العام

لا يوجد خلاف حول الطبيعة القانونية لحقّ الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى على أموالها الخاصة، فهو حقّ ملكية عادي لا يختلف عن حق الأفراد في أموالهم. وتنظّم أحكامه أساساً قواعد القانون الخاص. إلاّ أنّ الخلاف القائم بين الفقهاء، هو حول طبيعة حقّ الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى على أموالهم العامة. فحقّ الدولة على أموالها الخاصة هو حقّ ملكية عادية، وما يتضمّنه هذا الحق من سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف، فتخضع للأحكام القانونية التي تخضع لها الملكية المدنية، مع وجود بعض القيود التي اقتضتها طبيعة الدول[1]. وقد انقسم الفقه في اتجاهين:

- **الاتجاه الأول**؛ ينكر تكييف حق الدولة بأنّه حق ملكية، ويستند بذلك إلى أحكام القانون المدني. باعتبار أنّ طبيعة حقّ الدولة في أموالها العامة يختلف عن طبيعة حقّ الملكية الذي ينظّمه القانون المدني، سواء أكان ذلك من حيث حق الاستعمال والاستغلال والتصرّف. ولا يتعدّى حقّ الدولة على المال الإشراف والحماية[2].
- أما **الاتجاه الثاني**؛ وهو الأكثر حداثة، يتّجه إلى تكييف حقّ الدولة بأنّه حق ملكية. وقد أقرّ بحقّ الدولة والأشخاص العامة في ملكية المال العام، مستندين في ذلك إلى عدّة حجج، منها: أنّه للدولة الحق على أموالها بما يتضمّن كافة عناصر الملكية المعروفة، وهو حق الاستعمال والاستغلال والتصرّف. فمن حيث الاستعمال، تحجز العديد من الأموال التي تستعملها الدولة، ويُحرم الجمهور من استعمالها. أمّا حق الدولة في استغلال الأموال العامة فقائم لأنّها هي التي تمتلك ثمار هذه الأموال، سواء أكانت طبيعية مثل الحدائق العامة والغابات، أم كانت فردية كالدخل الذي تحقّقه

---

[1] عصام، البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1993، ص.390.

[2] محمود، عاطف، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، بدون سنة نشر، ص.15.

مقابل انتفاع الأفراد بالأموال العامة. أمّا عن حق التصرف، فيُعترف به انطلاقاً من حق الدولة في أموالها العامة بعد إنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وتحويلها إلى أموال خاصة[1].

2. صور استعمال المال العام

يستعمل المال العام للمنفعة العامة، وبإمكان الأفراد الانتفاع منه في حدود الغرض الذي تمّ تخصيصه من أجله، وفقاً للقوانين والأنظمة ذات العلاقة. ويتمّ استعمال المال العام في صورتين:

- **الصورة الأولى؛** حيث يتمّ استعمال المال العام عبر إتاحة استعماله للجمهور، دون تمييز بينهم. وهو لا يُلزم شخص بذاته على نحو يجعله من قبيل الحريات العامة[2]، مثل: المرور في طريق عام أو دخول أماكن العبادة كالمساجد والكنائس، أو نقل البضائع عبر الممرّات البرية والبحرية. ويلاحظ هنا أنّ المال العام يخضع لعدّة قواعد أهمّها[3]: المساواة في الانتفاع، اي أن يكون الاستعمال أو الاستخدام المشترك متاحاً بشكل متساوٍ للجميع، بدون أيّة تفرقة أو تمييز بينهم عند تماثل المراكز القانونية للأفراد. والقاعدة الثانية تتمثّل بحرية الانتفاع بالمال العام، فلكلّ فرد الحق في الانتفاع بالمال العام بحرية تامة، ودون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق، شريطة عدم الإخلال بالغرض الذي خُصّص له المال العام. والقاعدة الثالثة، هي قاعدة مجانية الانتفاع بالأموال العامة، والتي تمثل القاعدة العامة. إلاّ أنّه يحق للإدارة أن تفرض رسوماً محدّدة مقابل استعمال الأموال العامة في بعض الأحوال، ووفقاً للقانون أو بناءً على القانون، مثل: الرسوم التي تفرض مقابل الانتفاع، أو الضرائب التي تفرض ضدّ كل شخص يخالف ضوابط استخدام المال العام.
- **الصورة الثانية؛** وهي الاستعمال الخاص للمال العام، ويكون في حالة استئثار الفرد بجزء من هذا المال، استئثاراً يمنع غيره من استعماله. وهو بهذه الحالة يغاير، بصفة عامة، الغرض الذي خُصِّص من أجله المال العام، وإن كان لا يحول دون تحقيق هذا الغرض. وهو عبارة عن استعمال فرد أو مجموعة أفراد محدّدين بذواتهم لجزء من المال العام بشكل يجعل من المعذّر على

---

[1] محمد، جمال، الوجيز في القانون الإداري، عمان: دار الثقافة، ط.2، 2011، ص.358.

[2] ماجد، الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 198.

[3] خالد، الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ج.1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.1، 1998، ص.186.

غيرهم استعماله. أي أنه استعمال استئثاري بمنع غيره من استعماله، وهو في هذه الحالة يغاير بشكل عام الغرض الذي من أجله خُصّص المال العام. وهو عبارة عن استعمال فرد أو افراد محدّدين بذواتهم لجزء من المال العام بصورة تجعل من المتعذّر على غيرهم استعماله[1]. ويمكن لهذا الاستعمال أن يكون عادياً، عندما يتمحور حول أخذ جزء من المال العام من أحد الأفراد أو الأشخاص بذاته، ويُحرّم استعماله من قبل الآخرين. أو غير عادي، أي استعمال للمال العام في غير الوجهة التي خُصّص لها المال العام أصلاً، مثل: إقامة محطات بنزين فوق سطح الأرض أو وضع كشك لبيع الجرائد على الطرق العامة. وهو استعمال مقيّد بعدم استعمال المال العام، فهو مساعد له أو مخصّص من أجله، لأن المال العام يقتصر على الأصل في وجوده من طبيعته وتخصيصه[2].

المطلب الثاني: مظاهر الفساد وخصائصه

بدأت الدولة بتأسيس هيئات حكومية تنظيمية وتفتيشية، وبالتالي تحوّلت الإدارة العامة إلى جزء أساسي من الحياة اليومية للمواطن فيها. الأمر الذي أدّى إلى تحميلها مسؤوليات إضافية تتجاوز مُجرّد إدارتها للخدمات المدنية. وباتت معنية بضمان حقوق المواطن، وضمان استمرارية حصوله على حقوقه من جهة، والاستخدام الأمثل لموارد الدولة من قبل الأجهزة الإجرائية المعنيّة تأمين هذه الحقوق.

هذه العوامل وغيرها، دفعت بالدول لإنشاء وتحديث منظومة رقابية تضمن استعمال الدولة لصلاحيتها، وتمنع في الوقت عينه المساس بالمصلحة العامّة، أو استغلال قوة السلطة من أجل المنفعة الشخصية. ويكون ذلك بناءً لمعايير تضعها الدولة وتنظّم عملها، ويؤمّن التوزان في الدولة الديمقراطية من خلال منع استغلال السلطة وتحقيق المنفعة العامة.

أولاً: تعريف الفساد ومظاهره

يختلف الفقهاء حول تعريف الفساد، نظراً لاختلاف توجهاتهم الفكرية، أو إلى عمومية استخدامه في المجال السياسي اليومي[3]، أو إلى اختلاف المعايير الاجتماعية والحضارية التي تم استخدامها في

---

[1] عبد الفتاح، حسن، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1984، ص. 756.

[2] فتحي، الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة، الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، 2013، ص. 47- 48.

[3] Gilles DedessusLe moustier.Corruption. Dalloz. December 2002, Paris.

فرز ما هو فاسد من السلوكيات وما هو مبرّر ومقبول. وقد أُعطي للفساد عدّة تعريفات تختلف باختلاف طبيعتها وفلسفتها[1].

1. تعريف الفساد

على الرغم من عدم وجود تعريف شامل للفساد، إلاّ أنّه يمكن تعريفه بأنّه: "سوء الاستغلال للسلطة والنفوذ المستمدّة من المنصب، أو من العلاقات، من أجل عدم الإذعان لمبدأ المحافظة على الحدود بين المؤسسات، الذي ينصّ على أنّ العلاقات الشخصية أو العائلية لا ينبغي أن تلعب أي دور في القرارات الاقتصادية التي يتّخذها الموظفون المعينون في القطاع الخاص أو الحكومي"[2].

وقد عرّفه البنك الدولي بأنّه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص[3]. أمّا الأمم المتحدة فتعرّفه على أنّه "استغلال السلطة لتحقيق مكسب خاص، وهذا المكسب الخاص أحد الجرائم الاقتصادية"[4]. وقد اعتبرت منظّمة الشفافية الدولية بأنّ الفساد هو "سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية"[5]. واعتبر الانتربول الدولي أنّ الفساد يتضمّن عدة مفاهيم: الوعد أو الطلب، أو القبول أو محاولة الحصول بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا أو خدمات أو مكافآت أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو جمعيات أو تجمعات، مقابل القيام بعمل أو الامتناع يتعلّق بالقيام بواجباتهم[6].

---

[1] أحمد، أبو دية، الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط.1، عمان، 2004، ص.2.

[2] مي، فريد، رؤية نظرية، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، القاهرة، مصر، كانون الثاني 2001، ص. 324.

[3] Tha'er S.AL-Odwan. Anti-corruption: the guide to United Nation convention. Amman.2012. p.13.

[4] مي، قابيل، تكلفة الفساد في روسيا، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، القاهرة، مصر، كانون الثاني 2001، ص.236.

[5] عادل، عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، إطار لفهم الفساد في الوطن العربي ومعالجته، مجلة المستقبل العربي، السنة 24، العدد 309، بيروت، لبنان، 2004، ص. 95.

[6] Sam Vaknin. Crime and corruption. United press international. Skopge. Mace donia.2003.p18.

أمّا في لبنان؛ فقد عرّف القانون رقم 175 الفساد على أنّه استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتّصل بالمال العام، بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة لنفسه أو لغيره، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة[1].

يساعد تصنيف الفساد وتحديد أنواعه، في الكشف عنه ووضع الحلول المناسبة لمعالجته، والحدّ من وقوعه وآثاره، ومن هذه الأنواع:

- الفساد الصغير؛ أو التافه الذي يتمثّل بتحقيق منافع ثانوية (مثل: مبالغ نقدية صغيرة أو تعيين الأقارب أو الرشوة أو العمولة)، وغالباً ما تكون فردية أو مستقلة بدرجة أو أخرى[2].
- الفساد الكبير؛ وينفّذ في أعلى المستويات الحكومية، ويؤدي إلى فقدان الثقة بحكم جيد، ومن مظاهره: سرقة أو تهريب مبالغ ضخمة من العملة، القبول بإتفاقيات مع أطراف أخرى من الخارج أو الحصول على توكيلات تجارية أو التعاقد على شراء منتجات غير مطابقة للمواصفات[3].
- الفساد العرضي؛ وهو سلوك (رشوة، تصرفات غير قانونية بشكل استثنائي وبشكل محدود) يقوم به موظف في الخدمة العامة من الفئة الصغيرة، يكون مكلفاً إلاّ انّه يمكن التحكّم به من خلال الإرادة السياسية القوية لإنهائه[4].
- الفساد المنظم؛ يمارس بشكل منظم وعلى مستوى كبار الموظفين، ويعود عليهم بالكسب الوفير، وغالباً ما يكون موضوع فضائح عامة ويختفي بإخفاء من يمارسه[5].
- الفساد المؤسسي؛ وهو نتيجة حتمية عندما تكون مؤسسات الدولة هشّة وغير مؤطّرة بسلوكيات وأخلاقيات جيدة ومسؤولة، حيث يمارس المسؤولون فيها مختلف أشكال الفساد من نهب وسلب ولصوصية[6].

---

[1] المادة الأولى من القانون رقم 175 الصادر بتاريخ 2020/05/08، حول مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2020/05/14، الصفحة 1203-1211.

[2] ماهر، مزاحم، الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الخدماتية، المؤتمر العلمي الثاني، جامعة بغداد، مركز بحوث السوق، 2006.

[3] ماهر، مزاحم، الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الخدماتية، مرجع سابق

[4] قاسم، الذهبي، أثر نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، شهادة المحاسبة القانونية، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين بغداد العراق، 2007، ص. 68.

[5] قاسم، الذهبي، أثر نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق.

[6] ظاهر، الغالبي؛ صالح، العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ص. 358.

2. مظاهر الفساد

تتشابه عموماً مظاهر الفساد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- الأخطاء العمدية؛ أو الغش في القوائم المالية والحسابات الختامية[1]
- الرشوة؛ وهي أن يعمد الموظف (الراشي) لأن يشترط بشكل علني أو ضمني أن يأخذ مقابل، للقيام بإنجاز أعماله العادية وغيرها من الأسباب[2]
- الاختلاس؛ والتي تتمثّل بقيام أحد موظفي القطاع العام على الاستيلاء على الأموال التي أُدخلت في حيازته في العمل[3]
- التلاعب؛ مثل تسجيل عمليات وهمية وتزوير السجلات والوثائق[4]
- التزوير؛ وهو تحريف مفتعل للحقيقة في الودائع والبيانات التي يُراد إثباتها بصك أو مخطط، ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي[5]
- المخالفات المالية؛ والتي تشمل خرق القوانين والأنظمة والتعليمات
- الإهمال والتقصير؛ الذي يؤدي إلى إهدار المال العام والإضرار بالاقتصاد الوطني وغيرها
- الإثراء غير المشروع؛ والذي ينشأ بحسب المشرّع اللبناني إمّا عن طريق الاستفادة من المشاريع المنوي تنفيذها، أو باستخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة خلافاً للقانون[6]
- الاحتيال؛ وهو المخالفات المقصودة في عرض القوائم المالية[7]

---

[1] خالد، أمين، علم تدقيق الحسابات، الناحية النظرية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2004، ص. 27.

[2] قاسم، الذهبي، أثر نظام الرقابة الداخلية في الحدّ من ظاهرة الفساد الإداري، بحث للحصول على شهادة المحاسبة القانونية، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد– العراق، ص.65.

[3] احمد، الفتلاوي، دور مراقب الحسابات في الكشف عن الاحتيال في البيانات المالية، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، بغداد، العراق، 2009، ص.33.

[4] المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، مفاهيم التدقيق المتقدّمة الذي أقرّه مؤتمر الأمم المتحدة لتجارة والتنمية (الأونكتاد)، عمان، الأردن، 2001، ص. 169.

[5] المجمع العربي للمحاسبين القانونيين،2001، مرجع سابق، ص.196.

[6] صدر قانون الإثراء غير المشروع رقم 154 في العام 1999، وقد شمل جرائم إثراء الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وكل شريك لهم في الإثراء أو من يعيرونه اسمهم بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو العمل الموكل إليهم (المواد 351 إلى 366 من قانون العقوبات)، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكّل جرماً جزائياً.

[7] المجمع العربي للمحاسبين القانونيين،2001، مرجع سابق، ص. 16.

- التهرّب الضريبي؛ بما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة لتحقيق ملصحة خاصة[1].

ثانياً: أسباب الفساد وخصائصه

لا توجد دولة خالية من الفساد، فالأفراد سواء أكانوا رسميين أو غير رسميين، رجالاً أو نساءاً، متديّنين أو غير متديّنين، من أي لون أو سن أو معتقد، معرضّين جميهم لشتّى أنواع الإغراءات، التي قد تؤدّي بهم إلى الانخراط في ممارسات الفساد. ولا توجد علاقة سببية بين ثراء الدول ونزاهتها، ولا بين شيوع الديمقراطية وانحسار الفساد[2]. إذ أنّ العبرة تتعلق بمجموعة العوامل والأسباب التي تؤثّر في انتشار الفساد، وفي الجهود المبذولة للسيطرة عليها. فينحسر الفساد بتعاظم تلك الجهود، ويتمدّد في ظل ضعفها.

1. أسباب الفساد

تختلف أسباب الفساد باختلاف الدوافع التي تدفع المفسدين للقيام بهذا العمل، وباختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وطبيعة التشريعات القانونية بين الدول. إلاّ أنّها عموماً تتمحور حول النقاط التالية:

- **أسباب سياسية**؛ والتي تتمثل بعدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث وتوزيعها بشكل واضح، وغياب رقابة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية، ممّا يؤدّي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة وغياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد، بالإضافة إلى ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها[3].
- **أسباب إدارية وتنظيمية**؛ ترتبط بضعف وانحصار المرافق العامة التي تخدم المواطنين، ممّا يشجّع العامّة للحصول عليها بسلوكيات وطرق غير مستقيمة. غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدوّنات سلوك الموظفين، عدم السماح للإعلام أو المواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامّة ممّا يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أداء الوزارات والمؤسسات العامة، وغيرها ما

---

[1] فراس، كاظم، مسؤولية الجهاز المصرفي في مكافحة غسيل الأموال، دراسة تطبيقية في المصارف العراقية، دبلوم عالي في المصارف، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2007، ص.ص.44-45.

[2] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2020-2025، الجمهورية اللبنانية، ص. 21.

[3] ياسر، بركات الوائلي، الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه، رسالة ماجستير في العلاقات الدولية الاقتصادية، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، دون مكان نشر، 2005، ص.5.

أدى الى تغلغل بعض العناصر المحترفة في الفساد الإداري، والوصول إلى المستويات العليا ولمواقع اتخاذ القرار [1].

- **أسباب اقتصادية واجتماعية؛** والتي من أهمّ اسبابها غياب فعالية دور الدولة في الحياة الاقتصادية، بالإضافة إلى تدنّي رواتب الموظفين في القطاع العام، وارتفاع كلفة المعيشة ممّا يشكّل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى من خلال الرشوة، في ظل تفشّي ثقافة مجتمعية تشجّع على انتشار الفساد.

تتعدّد مفاهيم الفساد، مظاهره وأسبابه إلاّ أنّ الثابت الوحيد بأنّ أهم هذه الأسباب يعود بشكل رئيسي لعدم فعالية الرقابة وضعف كفاءة أجهزتها في القيام بدورها، بما يساعد في كشف المخالفات والانحرافات والحد من انتشاره، وتعذّر وجود إرادة سياسية جامعة لمكافحة الفساد بكل أبعاده وخليفاته.

2. خصائص الفساد

يمثل الفساد المالي أحد التهديدات الرئيسية للأجهزة الإدارية والحكومية، لما له من أثر كبير في اختلال العملية الإدارية من جهة، وآثار مدمّرة على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. ويمكن إيجاز خصائصه كما يلي[2]:

- إستغلال السلطة الوظيفية والحكومية أو العامة
- كل أعمال ينطوي عليها الفساد تشكل خرقاً وانتهاكاً لأنماط الواجب والمسؤولية
- تتّصف أعمال الفساد بالسرية
- غالبا ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص
- يتضمّن عامل الالتزام المتبادل والمصلحة المتبادلة
- يشمل أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محدّدة والذين يستطيعون التأثير في هذه القرارات
- كل فساد مهما كان شكله يمكن اعتباره خيانة للثقة
- يعمل مرتكبي الفساد على التمويه عن أنشطتهم التي يقومون بها
- ينطوي الفساد على الخديعة والتحايل، والتي عادة تكون على جهة حكومية

[1] خالد، آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص60.

[2] ميلود، تومي؛ و محمد، علون، التدقيق الداخلي كآلية للحدّ من الفساد الإداري والمالي في المؤسسة الاقتصادية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 20 ديسمبر 2016، ص. 208

- تحقيق مصلحة خاصة، وإضرار بالصلحة العامة

لقد شهد المجتمع الدولي منذ مطلع القرن الحادي والعشرين، اهتماماً ملحوظاً في الكفاح ضد الفساد، الذي يعتبر من أهم مسببات غياب الاستقرار السياسي، وتفكّك مؤسسات الدولة ومفاصلها الحيوية، وتدهور الخدمات العامة، وغياب الثقة بين المواطن والحكومة، وازدياد الفجوة الاجتماعية بين المواطن والدولة.

وتظهر حقيقة، العلاقة الوثيقة بين مكافحة الفساد وتعزيز دور العمل الرقابي، لا سيّما الرقابة المالية على المؤسسات العامة على اختلاف مستوياتها الوظيفية. وقد أدخل إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد ضمن سياق الأجهزة العليا للرقابة في المعيار الدولي للأنتوساي 5700، الذي يذكر إطار العمل المؤسسي كأحد أهمّ الإجراءات التنظيمية التي اتّخذتها الحكومات، التي تسعى لإرساء أساس متين لسيادة القانون وتنفيذ برامج لمكافحة الفساد[1]. فتساهم الرقابة الفعالة بخلق بيئة من الشفافية، وإيضاح المخاطر ووضع ضوابط قوية وفعالة، للمساهمة بشكل خاص في مكافحة هذه الأنواع المختلفة من الفساد من خلال عمليات الرقابة والمهام ذات الصلة.

---

[1] دليل إرشادي لرقابة إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، مبادرة تنمية الأنتوساي، ستينير سجاتا2، ن- 0184 أوسلو، النرويج، 2017، ص.8.

خلاصة الفصل الأول

تنتشر الآثار المدمّرة للفساد في مختلف مجالات الحكومات وتقديم الخدمات. وهي تؤثّر بشكل مباشر على السياسات المالية للدول، وتؤدي إلى أزمات مالية واقتصادية واجتماعية إذا ما تركت من دون معالجة.

وتعتبر الرقابة عموماً، والمالية خصوصاً، أهمّ أدوات مكافحة الفساد والآثار الناجمة عنه. تستند إلى وجود أدوات وجهات رقابية، مستقلة وفاعلة، تتولّى مهمة مراقبة أجهزة الدولة كافة، وإخضاعها للقانون من أجل إعمال مبدأ المشروعية. وتستمدّ هذه الأجهزة الرقابية مشروعيتها من قوة القانون الذي أعطي لها، صلاحيات واسعة في مكافحة الفساد وهي ملزمة بتطبيقها بكل نزاهة وشفافية وعدالة صارمة.

وعلى الرغم من أنّ تطبيق القانون ليس بالعملية السهلة، لاسيّما وأنّ الفساد مستشري في معظم مفاصل الدولة بشكل غير مسبوق؛ إلاّ أنّه لا بدّ من التأكيد على أنّ أي تضحية بفعالية واستقلال تلك الأجهزة والأدوات الرقابية، وخضوعها للجهة التي من المفترض أن تراقب، فهي ستؤدّي حتماً إلى تبعات سياسية واجتماعية واقتصادية كارثية وغير محمودة. الأمر الذي يتطلّب تعاون بين السلطات والأجهزة الرقابية لتحقيق الهدف الرئيسي من إنشائها، وهو المحافظة على المال العام والوظيفة العامة من أن يستشري الفساد فيها.

والجدير ذكره هو أنّ ما يعني واقعنا في لبنان، ليس القدر القائم من الفساد في المعاملات اليومية، بل حجم الفساد واتساع دائرته وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل. الأمر الذي يؤثر بشكل كبير على مسيرة التنمية ومستقبل المجتمع ويهدّده في الصميم.

ولفهم أكثر حول آلية وفعالية عمل هذه الأجهزة، سوف يتناول الفصل الثاني مدى فعالية الرقابة المالية (الإدارية، القضائية والسياسية) في لبنان وإمكانية تطوّرها بما ينسجم ويتلاءم مع الطرق الحديثة للرقابة.

الفصل الثاني

مدى فعالية الرقابة المالية وإمكانية تطوّرها

تنفرد الأموال العمومية بقواعد حماية خاصة تميّزها عن غيرها من الأموال نظراً لأهميتها، ولكونها ركيزة الدولة للقيام بوظائفها. وتجعل دساتير الدول من هذه الحماية، دستورياً، التزاماً واقعاً على عاتق كل من الدولة والمواطنين كمبدأ عام. وتأتي القوانين العادية لتتكفّل بنصّ القواعد لهذه الحماية، ضماناً لاستمرار تخصيصها بتحقيق المنفعة العامة[1].

تعود ملكية الأموال العمومية إلى أشخاص القانون العام، المتمثلين بالبلديات والمؤسسات والإدارات العامة[2]. الأمر الذي يتطلب من الأشخاص العموميّين، التصرف بالأموال العامة وفقاً لقواعد ومبادئ وأصول، محكومة دوماً بتحقيق المصلحة العامة. فمعظم الإنفاق الذي تقوم به الدولة وبقية الأشخاص العامين، يجب أن تكون وجهتها تسيير واستمرارية المرافق العامة.

ويتطلّب نشاط الإدارة لتحقيق هذه الأهداف، استعمال الأموال العمومية التي تستدعي وجود رقابة تضمن حسن استعمالها. وهي رقابة تتولاها الحكومة أو الإدارة بنفسها، وتشمل البحث في مشروعية الأعمال وملاءمتها[3]. فتعمل من خلال ممارسة أعمالها القانونية والمادية على تحقيق الأهداف، المتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة، وتنفيذ القوانين، والالتزام بالواجبات الوظيفية اتجاه الأفراد والمجتمع، والتأكد من عدم اساءتهم لاستعمال سلطاتهم[4].

تتنوّع الرقابة على المال العام في لبنان. فهي رقابة برلمانية سياسية، تتمثل برقابة رقابة المجلس النيابي على السلطة التنفيذية، تمارسها السلطة التشريعية انطلاقاً من الدور الموكل إليها من قبل الشعب. ورقابة إدارية، تتمثل برقابة وزارة المالية والتفتيش المالي، وأخرى قضائية، تتمثل برقابة ديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية. وقد منحها القانون صلاحيات واسعة تسمح لها القيام بعملها، بهدف حماية المال العام ومنع الهدر والفساد، وعزّز لها استقلاليتها لتقوم بعملها دون أي ضغوطات.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز، شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص. 385.

[2] بحسب التعريف الوارد في المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

[3] محسن، خليل، مبادئ القانون الإداري، القضاء الإداري اللبناني، بيروت 1977/1966، ص.ص. 88-90.

[4] مصطفى، الصادق، مبادئ القانون الإداري المصري المقارن، المطبعة الفلسفية، مصر، 1923، ص. 249.

إلا أنّه وعلى الرغم من ذلك، استمرّ تفشي ظاهرتي الفساد ونهب المال العام بشكل نتج عنه انهيار اقتصادي يعاني منه لبنان اليوم. في ظلّ انتشار ثقافة عامة تتّسم بعدم الثقة من قبل الشعب، والمشاركة في الفساد بدرجات متفاوتة، بدءاً من السكوت، وصولاً إلى الرضا وأحياناً المشاركة الفعليّة فيها. حتى أنّ البعض بات يتعامل مع أي محاولة غش، تلاعب أو اختلاس وحتى الرشوة، على أنها القاعدة وليست الشذوذ.

كل ذلك يدفع للبحث حول طبيعة عمل الأجهزة الرقابية على المال العام في لبنان، والعقبات التي تحول دون تحقيقها الغاية الأساسية من وجودها، وهي حفظ المال العام وضمان حسن استخدامه بما فيه المصلحة العامة.

وعليه، سوف ينسقم هذا الفصل من الرسالة مبحثين:

- **المبحث الأول**؛ سيتناول الرقابة الإدارية والسياسية (البرلمانية) على المال العام
- **المبحث الثاني**؛ سيتناول الرقابة القضائية المتمثلة بديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية

المبحث الأول: الرقابة الإدارية والسياسية

تمارس في لبنان الرقابة الذاتية عبر الإدارة بشكل تلقائي، أو عن طريق إعادة النظر في تصرفّاتها بناء على المطالعات التي يتقدّم بها الأفراد من ذوي المصلحة[1].

ومن ضمن هذه الرقابات، تأتي رقابة وزارة المالية من خلال الرقابة على تنفيذ النفقات، بالإضافة إلى رقابة التصفية وصرف ودفع النفقات. وقد خرج لبنان في هذه الحالة عن القاعدة، فتصفية النفقات وصرفها هما مرحلتان إداريتان من صلاحيات الجهات التي تقوم بتنفيذ النفقات، فجعل لبنان صرف النفقة يتمّ في وزارة المالية[2]. بالإضافة إلى رقابة التفتيش المالي الذي يسعى من خلال رقابته لضبط المخالفات المالية وتحديد المسؤولين عنها ومعاقبتهم. وتهدف هذه الرقابات إلى تحسين إدارة المال العام وحفظه، وضبط الأوضاع التي تؤدي إلى ارتكاب هذه المخالفات حال وجودها وتحليل أسبابها ليُصار بعدها لإصدار التوجيهات التي تمنع تكرارها[3].

المطلب الأول: الرقابة الإدارية (وزارة المالية والتفتيش المالي)

تسعى الإدارة من خلال ممارستها لأعمالها القانونية والمادية، إلى تحقيق الأهداف المتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة وتنفيذ القوانين، والالتزام بالواجبات الوظيفية، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تجاوزات الموظفين إذا ما أساؤوا استعمال سلطاتهم.

تشمل الرقابة الإدارية التي تتولاها الحكومة، أو الإدارة بنفسها، بحث مشروعية الأعمال وملاءمتها[4]. وتعتبر الرقابة التسلسلية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه أولى مراحل هذه الرقابة، فللوزير الحقّ في الاطلاع على جميع أعمال موظفّي وزارته والتدقيق فيها، ومنها عمليات تنفيذ الموازنة.

وتمارس وزارة المالية رقابتها على المال العام في لبنان من خلال رقابات تكون تابعة لها وفق القانون. بالإضافة إلى رقابة التفتيش المالي الذي هو جهاز إداري كان في الأصل تابع لوزارة المالية[1]، لكنه سرعان ما شكّل هيئة مستقلة انحصرت مهامه في مراقبة حسن إدارة الأموال العمومية.

---

[1] محمود محمد، حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط. 4، 1967، ص. 70.

[2] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ص. 178.

[3] التقرير السنوي لرئيس التفتيش المركزي في لبنان

[4] محسن، خليل، مبادئ القانون الإداري، القضاء الإداري اللبناني، بيروت، 1967/1966، ص.ص. 88- 90.

أولاً: رقابة وزارة المالية على المال العام

تُمارس الرقابة على المال العام في لبنان عبر أجهزة رقابية منها رقابة وزارة المالية. وتجري هذه الرقابة من خلال: المتابعة والملاحقة والإشراف والتوجيه، بهدف التحقّق من تنفيذ المهام بشكل صحيح وخالٍ من الانحرافات[2].

تعتبر وزارة المالية من أهم وزارات الدولة. فهي المولجة بوضع مشروع الموازنة العامة للدولة، وإنجاز قطع حسابها وجباية الأموال العامة وإنفاقها. بالإضافة إلى مهامها الرقابية على مشروعية إنفاق الإدارات العامة، وممارسة الرقابة المالية على المؤسسات العامة[3].

وتتولّى الوزارة أمور الرقابة المالية على المؤسسات العامة عبر مديرية المحاسبة العامة. أمّا عندما ينص القانون على أن وزارة المالية سلطة وصائية على هذه المؤسسات، فتتمّ هذه الرقابة عبر موظف يسمى مفوّض الحكومة[4].

وتتميز وزارة المالية عن باقي الوزارات لكونها المسؤولة عن إدارة الأموال العمومية، وعن حسن تنفيذ الموازنة في كل ما يتعلّق بصرف الاعتمادات للوزارات من جهة، وتأمين الواردات الضرورية لتغطية النفقات العامة من جهة أخرى. وهي بالتالي تهتمّ بمراقبة كيفية تعاطي الوزارات الأخرى مع الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة، وبمراقبة عمليات تنفيذ الواردات من قبل الأجهزة المالية المولجة بذلك[5].

---

[1] لقد كان التفتيش المالي في لبنان يتبع لوزارة المالية حتى العام 1959، وتحتفظ كل وزارة بجهاز للتفتيش الإداري أو التفتيش الفني تابع لها، بالإضافة إلى وجود "هيئة تفتيش الدولة" والتي غالباً ما تتشابك صلاحياتها مع هيئات التفتيش الأخرى حيث تقوم الهيئة بتحقيقات سبق لمصلحة التفتيش المالي القيام بها.

للمزيد من المعلومات، مراجعة: فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 228.

[2] علي، الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، رشاد برس، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1995، ص. 153.

[3] رجاء، شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة بين الواقع والمرتجى، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية– الفرع الأول، 2007، ص. 10.

[4] رجاء، شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة بين الواقع والمرتجى، مصدر نفسه، ص. 43.

[5] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، 2005، الطبعة الرابعة– طبعة منقحة ومزيدة، دون ذكر دار نشر، ص. 176.

1. رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة

عمل المشرع اللبناني، ومن أجل حسن تنفيذ الواردات العمومية، على إنشاء جهازين ملحقين بوزارة المالية، يهدفان لمراقبة تنفيذ الواردات من ناحيتي التحقق والجباية. وقد نص قانون المحاسبة العمومية اللبناني صراحة، على وجود هذين الجهازين ودورهما في مراقبة تنفيذ الورادات وهما[1]:

- جهاز لمراقبة التحقق يؤمن الرقابة على مختلف عمليات طرح الضرائب والرسوم، التي تتولّى أمرها مديرية المالية العامة[2].
- جهاز لمراقبة الجباية، يؤمن الرقابة على عمليات تحصيل الضرائب والرسوم، التي تتولّى أمرها مديرية المالية العامة[3].

وتكتسب الرقابة على تنفيذ النفقات أهمية أكبر من أهمية الرقابة على الواردات. لاسيما وأنّ مخاطر التلاعب بالأموال العمومية تكون أكبر في مجال تنفيذ النفقات، فتمارس وزارة المالية هذه الرقابة من خلال مراقبة عقد النفقات، تصفيتها وصرفها.

- **مراقبة عقد النفقات؛** وهي المرحلة الرقابية الأولى على تنفيذ النفقات العامة، وتأتي بعد إنجاز الجهات الإدارية المختصة في الإدارات والمؤسسات العامة أعمالها التحضيرية. وتهدف للسهر على تطبيق القوانين والأنظمة والحفاظ على الأموال العامة، وعدم تجاوز المبالغ الموصدة والتقيّد بالتخصّص المعين لكل نفقة[4]. ويتولى مراقب عقد النفقات بإسم وزير المالية[5] مهام رئيس مصلحة الموازنة، ومراقب عقد النفقات بصفة مراقب مركزي، ويمكن له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين تابعين له يتولّون التدقيق في المعاملات المعروضة عليه، وله أن يفوّض إليهم بعض الصلاحيات. وتتحدّد صلاحيات مراقب عقد النفقات بالتثبّت من أمرين: توفّر إعتماد للنفقة وصحة تنسيبها، إنطباق المعاملة على القوانن والأنظمة النافذة، إلاّ إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية، فلا تدقّق إلا من الناحية المالية[6]. في مقابل ذلك لا يحق لمراقب عقد النفقلات التدخّل في

---

[1] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة- دراسة مقارنة، بيروت، 2005، الطبعة الرابعة- طبعة منقحة ومزيدة، دون ذكر دار نشر، ص. 177.

[2] المادة 39، من قانون المحاسبة العمومية

[3] المادة 44، من قانون المحاسبة العمومية

[4] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ص. 178.

[5] المادة 64 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 14969 بتاريخ 1963/12/30

[6] المواد 61-64-65-66-69 من قانون المحاسبة العمومية.

مجال تقدير الإدارة لضرورة الإنفاق أو عدمه. وقد مُنح مراقب عقد النفقات صلاحيات واسعة من شأنها إذا مورست وفق الأصول المعتمدة، أن تصون المال العام وتحول دون ارتكاب المخالفات المالية، ومن هذه الصلاحيات:

- **إبداء الرأي ووضع التقارير**؛ ولا يتستثنى منها إلا النفقات السرية وتلك التي تقضي بها المحاكم على الدولة لأنها تعقد بالطريقة الإدارية المعروفة[1].
- **التأشير على المعاملة**[2]؛ وتعتبر هذه المهمة من المهام الجوهرية التي يتولاها مراقب عقد النفقات، حيث تعتبر أن كل معاملة غير مقترنة بتأشيرته باطلة وغير نافذة. ويقوم المراقب باتخاذ إحدى الاجراءات الثلاث[3]: التأشير على المعاملة كلياً، التأشير جزئياً أو رفض التأشير. أمّا في حال كانت المعاملة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة فعليه إرسالها إليه مقرونة بمطالعته[4].
- **تدقيق المعاملة لجهة القانون**؛ والتي تتطلّب من المراقب أن يكون خبيراً بالقوانين والأنظمة والتعليمات، التي تنظّم سير المعاملات المالية والإدارية ذات النتائج المالية المتعلّقة تحديداً بتنفيذ النفقات. وفيما خص المعاملات، يمكن الحديث عن نوعين من أنواع المعاملات: نوع يكون من اختصاص المراقب المركزي (رئيس مصلحة الموازنة ومراقب النفقات في وزارة المالية) وتضمّ معاملات الإدارات والوزارات التي ليس فيها مراقبون والمعاملات المستثناة من صلاحيات المراقب[5]، ونوع من اختصاص مراقب عقد النفقات لدى الوزارات، وتضم جميع المعاملات الخاضعة للرقابة باستثناء معاملات نقل الاعتماد من فقرة إلى فقرة والمعاملات التي سبق للمراقب أن اشترك في لجان المناقصات التي تمّ إجرائها.
- **إبداء الرأي ووضع التقارير**؛ بحيث تُعرض عليه مشاريع القوانين ومراسيم القرارات وطلبات اعتمادات إضافية مختلفة، ممّا يترتّب عليها نتائج مالية[6]. فيُبدي المراقب رأيه فيما إذا كانت المعاملة المعروضة عليه مطابقة أو مخالفة للقوانين، ويعلّل رأيه ويُبدي محاذيره، وهو رأي يحمل صفة استشارية، ويمكن للإدارة أن تأخذ به أو تعارضه. وبما أنّ المراقب المركزي لعقد النفقة هو

---

[1] للمزيد من المعلومات، راجع: حسن، عواضة؛ عبدالرؤوق، قطيش، المالية العامة، الموازنة الضرائب والرسوم- دراسة مقارنة، بيروت: دار الخلود، 1995، ص. 264.

[2] تنصّ المادة 61 من قانون المحاسبة العمومية أنّ كل معاملة تؤول إلى عقد النفقة، يجب أن تقترن قبل توقيعها بتأشير مراقب عقد النفقات

[3] القرار رقم 2830، تاريخ 1965/9/9، الصادر عن وزير المالية بتحديد أصول مراقب عقد النفقات

[4] المواد 31- 44، حول رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

[5] استناداً إلى أحكام القرار 2830/1 بتاريخ 1965/9/9، وهي المعاملات التي تخرج عن صلاحيات المراقب المختص

[6] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ص. 186

رئيس مصلحة الموازنة ومراقب عقد النفقات[1]، فإنّ هذا الموجب ينطبق عليه، ممّا يدفعه إلى إعداد تقريره بالاستناد إلى رقابته المركزية، وإلى التقارير المرفوعة إليه من قبل المراقبين المحليين[2].

- **رقابة التصفية والصرف ودفع النفقات**

تعتبر تصفية وصرف النفقات مرحلتان إداريتان من صلاحيات الجهات التي تقوم بتنفيذ النفقات. إلاّ أنّ لبنان (كما ذكرنا سبقاً) قد خرج عن هذه القاعدة، وجعل صرف النفقة تتمّ في وزارة المالية. بالإضافة إلى رقابة تجري على عملية التصفية التي تتمّ في الوزارة المختصة.

- **رقابة التصفية؛** وهي إثبات ترتب الدين على الدولة وتحديد مقداره، وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر[3]. ويتولى التصفية المحاسب المختص أو من يفوّض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي[4]. أمّا تصفية الديون المتوجبة الأداء على الدولة، فيقوم بها محاسب مديرية المالية العامية، والآمر بالتصفية في المؤسسات هو مدير عام أو مدير المؤسسة أو من يفوضه بذلك. وتبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين[5]، وهي تحدّد لكلّ نوع من أنواع النفقات بقرار من وزير المالية، يتّخذ بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة وينشر في الجريدة الرسمية[6]. وتساهم التصفية، بالإضافة إلى دورها الرقابي، في إرساء القواعد التي تقوم عليها الصرف فيما بعد، وبذلك تسهل الرقابات اللاحقة. يتمّ إصدار الحوالة جاهزة لدفع قيمتها[7] باسم وزير المالية، رئيس مصلحة الصرفيات. ولهذا الأخير أن يفوّض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل. كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين في مصلحته، يتولّون التدقيق محلياً في المعاملات وتحضير الحوالات[8].

---

[1] وفيما خص التقارير، على الرغم من كون قانون المحاسبة العمومية لم ينص صراحة على إعدادها، إلا أنّه وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم 111 المتعلق بتنظيم الإدارات العامة وبموجب المادة الثامنة منه، يفرض على رؤساء المصالح قبل نهاية كل سنة، وفي الموعد الذي يحدّده المدير العام، إعداد تقارير عن الدوائر التابعة لهم ورفعها إلى المدراء العامين.

[2] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ص. 187.

[3] المادة 73 من قانون المحاسبة العمومية

[4] المادة 74 من قانون المحاسبة العمومية

[5] المادة 75 من قانون المحاسبة العمومية

[6] القرار رقم 59، بتاريخ 1966/7/1، المتعلق بتحديد المستندات التي من شأنها إثبات الدين العام.

[7] صرف النفقة، المادة 78 من قانون المحاسبة العمومية

[8] المادة 79 من قانون المحاسبة العمومية

• **رقابة الصرف؛** يمارس الموظفون رقابتهم عند صرف النفقات العائدة للنفقات بصورة مسبقة، عن طريق تدقيقهم في المستندات التي يجب أن تربط بالحوالة، ويتمّ إرسالها إلى الوزارة المختصة. أمّا الرقابة اللاحقة للصرف، فتتمّ عند دفع النفقة (المبلغ الصافي) في أمر الصرف، وفيما بعد من قبل ديوان المحاسبة والتفتيش المالي في بعض الحالات. وقد أجاز المشرع اللبناني أن يُعهد بمرسوم مهمة إصدار الحوالات في الإدارات العامة والمحافظات، ما عدا محافظة مدينة بيروت، إلى الموظفين من الفئة الثالثة على الأقل تابعين إلى وزارة المالية، بهدف تحقيق نوع من اللامركزية في إصدار الحوالات[1]. وحول كيفية الرقابة المالية على الصرف[2]، فقد أشارت المادة 82 من قانون المحاسبة العمومية على أنه لا يجوز إصدار الحوالة إلا بعد التأكد من: اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات- انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد- صحة حسابات النفقة- انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط- التصفية والصرف (149) / الجهة التي تراقب الدفع 153- رقابة صرف النفقات- رقابة دفع النفقات

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم اقتران المعاملة بتأشير مراقب عقد النفقات، أو توقيع المرجع الصالح للعقد أو بكليهما معاً، وعلى الرغم من ندرتها، إلا أنّها لا تحول دون دفع قيمة الدين للغير، إنّما يشترط توفّر الاعتماد. وتبقى المسؤولية على من رتّب الدين على الدولة في غير الأصول القانونية[3].

• **مراقبة دفع النفقات؛** وهي الحلقة الأخيرة من سلسلة رقابات وزارة المالية التي تمارسها على تنفيذ النفقات العمومية، وتعتبر أساس مبدأ فصل الوظائف الإدارية عن وظائفها الحسابية. ويتولّى مراقبي دفع النفقات العائدة للوزارات والإدارات العامة جهاز خاص في وزارة المالية، يتبع لمصلحة الخزينة ومؤلف من دائرتين:

دائرة المحاسبة والصناديق؛ وتتولّى عمليات الخزينة، ومسك حساباتها، وتنفيذ عمليات الموازنة العائدة لمحافظة بيروت لحساب المحتسبية المركزية، ورفع السلفات المأذون بها، وملاحقة تسديدها ضمن المهل المحددة ....

دائرة الحوالات؛ وتتولى التثبّت من انطباق الحوالة أو أوامر الدفع على الشروط المبينة في القانون. تمارس الرقابة المالية عند دفع النفقة[1]، عن طريق تدقيق الآمر بالصرف الموقعة من المراجع المختصة لإصدارها.

---

[1] الفقرة الثانية من المادة 79 من قانون المحاسبة العمومية

[2] للمزيد من العلومات، مراجعة المواد: 61، 82 و 111 من قانون المحاسبة العمومية

[3] عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على إدارة الأموال العمومية، ص. 45- 46.

الجدير ذكره هو أنّ تعزيز صلاحية الآمر بالصرف في القانون اللبناني، يجعله هو رئيس مصلحة في وزارة المالية، صاحب الاختصاص بمهمة إصدار الحوالات بعد تدقيق المعاملة موضوع الحوالة من النواحي القانونية الجوهرية والشكلية من صحة الحسابات، ممّا أضعف في المقابل رقابة الدفع (رقابة المرحلة التالية للصرف)، بحيث أصبحت تقتصر فقط على التثبّت من صحة الإصدارات الخارجية، ومن إصدار الحوالة[2].

وعليه؛ يمكن القول بأنّ هذه الرقابات التي تجري بصورة مسبقة لكل عملية[3]، لا تعدو كونها مراقبة ذاتية داخلية، وإن تمّت بأجهزة خاصة غير الأجهزة المنفذة. لذلك لا تكون مكتملة ومتماشية مع مبدأ استقلال أجهزة الرقابة على تنفيذ الأعمال الإدارية استقلالاً كاملاً، كما في ديوان المحاسبة والمجلس النيابي.

2. رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة

بالإضافة إلى رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة، تمارس وزارة المالية رقابة مالية على المؤسسات العامة، عبر مديرية المحاسبة العامة. وفي حال نصّ القانون على أنّ وزارة المالية سلطة وصائية على هذه المؤسسات، فتتمّ هذه الرقابة عبر موظف يسمّى مفوض الحكومة. وهي تمارس هذه الرقابة عبر أدوات، هي:

– مديرية المحاسبة العامة؛ وتتولّى مهمة التدقيق في حسابات موازنة المؤسسات العامة، المصالح العامة، والصناديق المستقلّة وتوحيدها[4]. وكانت تتألف من إدارة واحدة، ثم جرى توسيعها فأصبحت تتألف من وحدتين إداريتين، هما: دائرة المحاسبة المالية، ودائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

---

[1] يتضمن دفع النفقة في هذا السياق معنيين: معنى الدفع القانوني، ويبدأ بتدقيق أمر الدفع والمستندات المرفقة به من الناحية القانونية، والتثبّت من توقيعه من المرجع الصالح. ومعنى الدفع المادي، وهو دفع قيمة النفقة أمر الدفع نقداً من الصندوق المعين أو بواسطة إصدار تحويل مصرفي، ويقوم بذلك أمناء صناديق.

[2] للمزيد من المعلومات حول التأشير بالدفع أو الرفض، راجع المادة 89 من قانون المحاسبة العمومية، المعدل بموجب القانون رقم 55، تاريخ 1966/9/66.

[3] مراقب العقد قبل مباشرة معاملات العقد، مراقب التصفية قبل تحديد النفقة المستحقة، مراقب الصرف قبل إصدار الأمر بصرفها، مراقب الدفع قبل إعطاء المبلغ

[4] وفق المادة 25 من المرسوم رقم 2868، تاريخ 1959/6/12.

- دائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة؛ استحدثت بموجب المرسوم رقم 8343 تاريخ 1961/12/30، تضمّ أربع محاسبين[1]، ومراقبين ماليين وعددهم 25[2].
يُعنى رئيس الدائرة بدراسة المعاملات التي ترده من قبل المراقبين الماليين من بعض المؤسسات العامة، وتستند هذه الدائرة في صلاحياتها على أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 1959/111.
- المراقبون الماليون؛ ويرتبطون بمديرية المحاسبة العامة، ويقدّمون تقاريرهم له، ليرفعها مع مطالعته إلى مديرية المالية العامة. ويتم انتداب مراقب مالي لكل مؤسسة عامة أو مؤسستين عامتين على الأكثر، من المراقبين الماليين في وزارة المالية[3].

أعطي المراقب المالي صلاحيات واسعة لتأدية المهام الملقاة على عاتقه لدى المؤسسة العامة، باعتباره العين الساهرة، والمستشار القانوني والمالي الموكل إليه تفسير النصوص، وإيجاد الحلول للمعضلات اتي تعترض عمل المؤسسة. وله حق الاقتراح، الموافقة أو الرفض على المقرّرات التي تخضع لمصادقته، بعد التثبّت من مشروعية الإنفاق. ويحقّ له، إذا دعت الحاجة، الاطّلاع على جميع المستندات الثبوتية والسجلات، وأن يطلب خطياً موافاته وتزويده بالمستندات والمعلومات الضرورية لممارسة مهمته[4].

- مفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان؛ إذ تمارس وزارة المالية سلطة وصائية على مصرف لبنان عبر مفوضية الحكومة[5]، التي استحدثت لتحلّ محل مصلحة النقد في وزارة المالية.
وتتألف المفوضية من: مفوّض حكومة برتبة مدير عام في وزارة المالية، وهو بذلك يتميز عن باقي مفوضي الحكومة لدى المؤسسات العامة الأخرى. بالإضافة إلى الديوان المؤلف من خمسة موظفين، ودائرة الرقابة والتدقيق، ودائرة أبحاث الشؤون المتعلّقة بالنقد والتسليف، ومن متعاقدين.
أما مهام مفوض الحكومة، فيتمتع بصلاحيات واسعة، منها: الحق في أن يطلب من المصرف المركزي، وفي أي وقت، تزويده بأيّة معلومات أو إحصاءات تساعده في أداء مهمته. وله أن يطّلع هو ومساعده على جميع سجلاّت المصرف ومستنداته الحسابية، باستثناء حسابات ملفات الغير،

---

[1] المرسوم رقم 2485 تاريخ 1992/6/30، المتعلق بتحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة المالية- مديرية المالية العامة.

[2] المرسوم رقم 8762 تاريخ 1996/7/13، المتعلق بتحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة المالية- مديرية المالية العامة.

[3] الفقرتين 6 و 1، من المادة 26، من المرسوم رقم 72/4517.

[4] المادة 11 من المرسوم رقم 1193/ 1978

[5] أنشئت بموجب المادة 41 من قانون القد والتسليف

الذين تحميهم السرية المصرفية المنشأة بقانون أيلول 1956. السهر على تطبيق قانون النقد والتسليف، ومراقبة المصرف المركزي، ومحاسبة المصرف والتثبّت من أنّ الرقابة المفروضة على المصارف تجري بانتظام وفقاً للنصوص القانونية. القيام بأبحاث تتعلّق بالنّقد والتسليف بعد أن تقوم الدوائر الحكومية ومؤسسات القطاع العام بتزويده بالإحصاءات والمعلومات التي قد تحتاج إليها في دراساته الاقتصادية. تأمين الارتباط بين الإدارات والمصالح العامة والمصرف المركزي، وبين هذا الأخير والدولة، ومن خلال بيان الرأي في التدابير التي من شأنها التأثير على الأوضاع المالية والاقتصادية، وإبداء مطالعته في أمور عدّة. وعليه في المقابل إطلاع وزير المالية على أعمال المراقبة التي أجراها، وعلى الأعمال التي قام بها خلال السنة في المصرف، عند إقفال كل سنة مالية، وإعداد تقرير يرسل نسخة عنه إلى الحاكم[1].

- مفوضا الحكومة لدى كل من المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات وتعاونية موظفي الدولة؛ بحيث يعنى مفوض الحكومة لدى المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات بالسهر على تطبيق أحكام القانون من خلال حضوره لاجتماعات مجلس الإدارة والاشتراك في المناقشة، دون أن يكون له حق التصويت. أماّ مفوض الحكومة لدى تعاونية موظفي الدولة، فيقوم بحضور إجتماعات مجلس إدارة التعاونية، وله حق التصويت، وحق الاعتراض على القرارات التي يرى من شأنها إحداث خلل.

ثانياً: رقابة التفتيش المالي

كان التفتيش المالي، كجهاز إداري، يتبع في الأصل لوزارة المالية[2]، لكنه سرعان ما شكّل هيئة مستقلة انحصرت مهامه في مراقبة حسن إدارة الأموال العمومية.

لقد أولت الدولة اهتماماً بالغاً لهذا الجهاز، فأصبحت تطال صلاحياته جميع المراحل التي تجتازها عمليات الواردات والنفقات، والوظائف الإدارية والحسابية، وجميع أوجه النشاط التي تبقى خارجة عن نطاق الموازنة، كعمليات الاستلاف والتسليف والحسابات الخصوصية على أنواعها[3].

1. ماهية التفتيش المالي

---

[1] المواد: 3، 8 و45 من قانون النقد والتسليف

[2] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 228.

[3] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 229.

أنشئ التفتيش المالي في لبنان بناءً للمرسوم رقم 2460 بتاريخ 1959/11/6، المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي، والذي قضى بإنشائه إلى جانب سائر أجهزة التفتيش المرتبطة بالتفتيش المركزي. وصدر بعد ذلك المرسوم رقم 2862 بتاريخ 1959/12/16 الخاص بأصول التفتيش، وصدرت بعده عدّة تعديلات على المرسوم الاشتراعي رقم 115 والمرسومين 2460 و 2862. بالإضافة إلى المرسوم رقم 15317 بتاريخ 1964/02/05، والذي وضع موضع التنفيذ قانون تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 115.

ويعتبر الفقه اللبناني أن المشرع اللبناني، ومن خلال هذا القانون، رفع التفتيش المالي من مصلحة عامة في وزارة المالية، إلى مفتشية عامة مرتبطة بالتفتيش المركزي، ومستقلة عن أية وزارة. وقد أعطى لرئيس الهيئة في التفتيش المركزي تفويضاً دائماً، ومنحه جميع الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير باستثناء الصلاحيات الدستورية، وبذلك يكون ارتباط التفتيش المركزي برئاسة الوزراء ارتباطاً إدارياً فقط[1].

وقد نص المرسوم الاشتراعي رقم 115 (1)[2] على شروط تعيين المفتشين العمومين، فيتمّ تعيين رئيس إدارة التفتيش المركزي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء[3]. ولا ينقل المفتشون العامون والمفتشون المعاونون إلا بعد موافقة هيئة التفتيش المركزي. وفيما خص إحالتهم إلى مجلس التأديب، المنصوص عليه في قانون الموظفين، فيكون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناء على اقتراح رئيسها[4].

يجب أن يتمتع المفتش بكفاءة عالية، وتم تحديد شروط عالية لتعيينه أو إقالته. وجرى تزويده بصلاحيات تسمح له القيام بعمله بنزاهة وأمانة وإخلاص. بالإضافة إلى أنّه يترتب على تقارير المفتش

---

[1] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 230.

[2] الصادر بتاريخ 12 حزيران 1959، والمعدل بقانون 5 شباط عام 1964.

[3] وذلك في نص المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم 115، وتم تعديلها بالمرسوم رقم 17159 تاريخ 1964/8/18.

[4] المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 91/12/7

العام آثار منها ما يمسّ بالمركز القانوني للموظف، وأخرى تتعلق بالتطوير الإداري وما ينتج عنها من إصلاح إداري.

يسعى التفتيش المالي من خلال رقابته لضبط المخالفات المالية، وتحديد المسؤولين عنها ومعاقبتهم، بهدف تحسين إدارة المال العام وحفظه. كما يهتم بدراسة الأوضاع التي أدّت إلى ارتكاب المخالفة في حال اكتشافها، وتحليل أسبابها لإصدار التوجيهات التي تساهم بإزالة الأسباب وعدم السماح بتكرارها[1].

تعتبر رقابة التفتيش المالي رقابة وقائية وعلاجية في آنٍ واحد. لكونها تسعى لمنع مخالفة القوانين والأنظمة ومعاقبة المخالفين. الأمر الذي دفع باتجاه توسيع صلاحياتها التي تشمل جميع إدارات الدولة والمصالح المستقلة، وحتى الهيئات الخاصة التي ترتبط الدولة معها بعلاقة مالية. وبسبب صعوبة الاطلاع على جميع المعاملات، تم اعتماد طريقة الاستنساب لاختيار بعض المعاملات التي يجب إخضاعها لرقابة التفتيش المالي[2].

2. صلاحيات التفتيش المالي

تخضع لسلطة التفتيش المالي كل الإدارات والمؤسسات التي ينص عليها قانونها الخاص، ضمن حدود الصلاحيات المحدّدة قانوناً. ويمكن للحكومة أن تتّخذ مرسوم بمجلس الوزراء يقضي بإخضاع سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة لسلطة التفتيش المركزي، سواء بصورة دائمة أو مؤقتة. ويقصد بذلك المؤسسات التي للدولة أو البلديات[3] علاقات مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف[4].

تشمل صلاحيات التفتيش المالي ما يلي:

---

[1] بحسب التقارير السنوية لرئيس التفتيش المركزي في لبنان

[2] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص.ص. 228- 229.

[3] على أن تستثنى من صلاحية التفتيش المركزي السلطتين التقديرية والتنفيذية فيها.

[4] والجدير ذكره أن هذه المؤسسات تخضع لديوان المحاسبة في حال قررت الدولة إخضاعها لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بحسب الفقرة 6 من المادة 3 من قانون يوان المحاسبة.

- كافة الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة[1]، الذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة من الموظفين أو المستخدمين أو الأجراء أو المتعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن الأحكام والنصوص التي يخضعون لها[2].
- القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام، من الناحية المالية، ضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة، وهذه الإدارات مستثناة فيما عدا ذلك من سلطة التفتيش المركزي[3].

يمارس التفتيش المالي صلاحياته فيما يتعلق بالأمور المالية، من خلال التدقيق والمراقبة لتنفيذ القوانين والأنظمة المالية في كل ما يتعلق بالواردات مثل: طرح الضرائب، الرسوم وسائر الواردات وتحصيلها، وفيما خص دفع النفقات وإدارة المال العام وكيفية حفظه، وضبط حساباتها وكيفية قيام الموظفين بأعمالهم المالية، والتأكّد من حسن تطبيق الاتفاقيات التي تعقدها الدولة أو البلديات مع المؤسسات الصحية والاجتماعية الخاصة، والاشتراك في كل تفتيش يمكن أن تترتّب عليه نتائج مالية[4].

وعليه يمارس التفتيش المالي صلاحياته من خلال:

- حق الاطلاع[5] على المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولى تفتيشها
- حق استجواب الموظفين والاستماع إلى الأفراد
- حق مخابرة الإدارة العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات
- الاستعانة بقوى الأمن والخبراء والإحالة على القضاء
- حق وقف منح الإجازات وتكليف الموظف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي وتوقيف الموظفين

---

[1] استثنيت أعمال السلطتين التقديرية والتنفيذية في البلديات من رقابة التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 بتاريخ 1977/6/30 (قانون البلديات، المادة 137)

[2] المادة الأولى، المرسوم الاشتراعي 115، المعدل بالمرسوم 15317.

[3] يستثنى من سلطة التفتيش المركزي: مجلس الإنماء والإعمار والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومصرف لبنان، والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمار في لبنان.

[4] بحسب المرسوم الاشتراعي رقم 2460، الصادر بتاريخ 1959/11/9، المتعلق بتحديد صلاحيات المفتش. للمزيد من المعلومات:

فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 232.

[5] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. 228

– حق فرض العقوبات عند الاقتضاء في المخالفات المشهودة او في حالة عرقلة التفتيش[1]

في مقابل ذلك؛ يتوجب على المفتش العام التقيد بالعديد من الأمور، منها: حلف اليمين، الاتصال بالمسؤول عن الإدارة فور مباشرة التفتيش، المحافظة على سرية التحقيق، عدم إعطاء الأوامر والتوجيهات، تنظيم محضر باستجواب الموظفين وإفادة الأفراد، إبلاغ الموظف المآخذ المنسوبة إليه خلال اسبوع[2].

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على المال العام (السياسية)

تشكّل الرقابة على تنفيذ الموازنة، في الأصل، أساس الرقابة المالية. على الرغم من وجود أشكال أخرى للرقابة، كالرقابة الإدارية والرقابة القضائية، إلاّ أنّها ليست إلا مساعِدة للسلطة التشريعية، وتسهيل مهمتها في ممارسة هذه الرقابة، والتأكّد من أن السلطة التنفيذية قد تقيّدت بمضمون الإجازة البرلمانية، وبالقرارات المالية التي تمّ إقرار الموازنة على أساسها.

فالرقابة المالية جزءاً هاماً وأساسياً من النشاط الرقابي للبرلمان، وتتمّ بواسطة لجنة المال والموازنة، والهيئة العامة للمجلس النيابي. فضلاً عن دور النواب كأفراد في إثارة إشكاليات الموازنة، من خلال الأسئلة التي يوجّهونها إلى الحكومة. ويمثل البرلمان اللبناني التوازن الطائفي السياسي في لبنان، ممّا يفترض ضرورة تحقيق التوازن بين مكوّناته، ومراعاة مصالحهم لتصبح معادلة الخمسين بالمئة زائد واحد لا تشكّل إجماعاً سياسياً في البرلمان اللبناني.

أولاً: أشكال الرقابة البرلمانية

كانت الرقابة البرلمانية تنحصر أساساً بالمصادقة على قانون قطع حساب الموازنة، أي بعد أن تكون السلطة التنفيذية قد انتهت من تنفيذ الموازنة. ولذلك كانت تشكل نوعاً من الرقابة المؤخرة الشكلية والتي لا فاعلية لها. وبسبب شكلية هذه الرقابة، وإصرار البرلمان على تأكيد حقّه في الإشراف على تنفيذ الموازنة، يتّضح بأنّ الرقابة البرلمانية تطوّرت مع الوقت إلى أن أصبحت تمارس بالتزامن مع

---

[1] للمزيد من المعلومات، مراجعة حسن، عواضة؛ عبد الرؤوف، قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص. 231.

[2] فوزت، فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص. ص. 234-235.

تنفيذ الموازنة. وباتت تتّخذ شكلين من الرقابة: الرقابة خلال تنفيذ الموازنة، والرقابة المؤخرة على قطع حساب الموازنة[1].

1. الرقابة خلال تنفيذ الموازنة

تنبثق الرقابة البرلمانية خلال تنفيذ الموازنة من طبيعة النظم البرلمانية، التي تمنح البرلمان حقّ مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية. وتحميلها مسؤولية أي إهمال أو تقصير، أو مخالفة في أدائها أو في أداء الوزراء لمهامهم. ويتمّ ذلك عن طريق حجب الثقة عن الحكومة بكاملها أو عن الوزراء.

تشتمل هذه الرقابة على الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية ضمن إطار الموازنة، بهدف التأكّد من أنّ التنفيذ يتمّ وفقاً لمضمون إجازة الجباية والإنفاق التي منحها البرلمان للحكومة.

وتتمثل أسس ممارسة هذه الرقابة بالأسئلة والاستجوابات، التي يحقّ لأعضاء البرلمان أن يطرحوها على الحكومة والوزراء، لاستيضاح كل ما يريدون معرفته حول كيفية تنفيذ الموازنة. ويمكن للبرلمان أن يمارس هذا الشكل من الرقابة في كل مرة تتوجّه إليه الحكومة في أسلوب تنفيذها للموازنة، وفي كيفية إنفاق الاعتمادات المرصدة، وجباية الواردات المقرّرة في الموازنة.

وفي حال اكتشف البرلمان أنّ هناك مخالفات مالية ترتكب من قبل الحكومة مجتمعة، أو من قبل الوزراء ضمن إطار تنفيذ الموازنة، يمكن له عند ذلك أن يحرّك المسؤولية السياسية عبر حجب الثقة عن الحكومة، أو عن الوزراء الذين أخلّوا بالقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة[2].

2. الرقابة البرلمانية المؤخرة عبر قانون قطع حساب الموازنة

يتمّ إقرار الموازنة من قبل البرلمان، على أساس أرقام تقديرية لكل من النفقات والواردات، إذ يتوجّب على الحكومة أن تنفذّ برنامج عملها المالي ضمن إطار هذه الأرقام. ولأنّ الأرقام قد تختلف بنتيجة التنفيذ الفعلي عن الأرقام التقديرية، يصبح من الضروري بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة، إعداد

---

[1] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، 1994، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، ص. 211.

[2] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، 1994، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، ص. 212.

حساب نهائي بالواردات وبالنفقات التي نُفّذت فعلياً ضمن إطار تنفيذ الموازنة، ليتمّ عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليها.

يسمّى هذا الحساب النهائي بقطع حساب الموازنة، الذي يتضمّن معلومات دقيقة ونهائية عن الاعتمادات الأساسية الملحوظة في قانون الموازنة، وعن الاعتمادات الإضافية المفتوحة لاحقاً لها، وعن النفقات المصروفة فعلياً. بالإضافة إلى الاعتمادات الواجب تدويرها إلى السنة التالية. ويتضمّن أيضاً معلومات عن مجموع المبالغ المحصّلة فعلياً من الواردات، بالإضافة إلى تقديرات الواردات الأساسية المقدّرة في قانون الموازنة، وكذلك المبالغ المتبقّية بدون تحصيل.

يبدو أن قانون قطع حساب الموازنة يوضع لتوضيح نتائج تنفيذ سنة مالية منتهية، بينما الموازنة توضع لتنفيذ برنامج سنة مالية مقبلة. ونظراً لحرص السلطة التشريعية على إقرار قانون قطع حساب الموازنة، فقد أوجبت الأحكام الدستورية والقانونية لمعظم الأنظمة البرلمانية إعداد قانون قطع حساب الموازنة لكل سنة، وعرضه على البرلمان لمناقشته وإقراره، بعد التثبّت من احترام الحكومة لإرادته في تنفيذ الموازنة.

وقد نصّت المادة 87 من الدستور اللبناني، على أنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وقد أوجبت المادة 197 من قانون المحاسبة العمومية، على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة. وبموجب المادة الدستورية رقم 87، يصبح من واجب مجلس النواب أن يصدّق أولاً قانون قطع حساب موازنة السنة المنتهية، ومن ثم يقرّ موازنة السنة المعروضة عليه بنفقاتها وارداتها المقدّرة وقانونها.

يشكّل قانون قطع حساب الموازنة فرصة للبرلمان لإجراء رقابته المؤخرة على تنفيذ الموازنة. واكتشاف المخالفات المالية التي تكون قد ارتُكبت من قبل الحكومة أو الوزراء. ويلاحظ أن التصويت على هذا القانون يجري عادة دون مناقشة جدية، ممّا يُفقد الرقابة المؤخرة فاعليتها وجدواها. والسبب في ذلك هو التأخّر في عرض القانون على البرلمان، فتصبح مناقشته بعد مرور الوقت على تنفيذ الموازنة أمر غير مجدي.

وعليه، لا ينطوي تصويت البرلمان على قانون قطع حساب الموازنة إلاّ على البت بالنتائج المالية، لتنفيذ الموازنة وإقرارها وفقاً لما تقتضي به المادة 96 من قانون المحاسبة العمومية، التي تنص على أنّه: "إذا أسفر قطع حساب الموازنة عن زيادة الورادات، حوّلت هذه الزيادة بموجب قانون القطع إلى

حساب مال الاحتياط، وإذا أسفر عن زيادة في النفقات، أجاز القانون المذكور تغطية العجز من مال الاحتياط. وإذا كان مال الاحتياط لا يكفي، قُيّد العجز في حساب السلفات، على أن يسدّد إجبارياً من أول موازنة تالية يظهر فيها وفر، وإن لم يكف هذا الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي"[1].

ثانياً: سجالات أعضاء المجلس في مناقشة الموازنة وعلاقته بديوان المحاسبة

لقد توقّفت مشاريع القوانين المالية ذات الصلة في البرلمان لسنوات في الكثير من الحالات، بانتظار حلّ صعوبات قد تتعلّق، أو لا تتعلّق، مباشرة بمشروع القانون. ممّا يدفع بأعضاء البرلمان للتنافس على جذب اهتمام إقليمي كبير، لاسيّما فيما يتعلّق بعملية مناقشة مشروع الموازنة العامة، فيناقشون بعمق في التفاصيل التي تؤثر في مصالحهم الإقليمية، ويشكّلون تحالفات ذات مصالح مشتركة إبّان عملية المناقشة.

1. سجالات أعضاء المجلس في مناقشة الموازنة

يتعامل النواب مع جلسات مناقشة الموازنة العامة كمناسبة للتعبير عن آرائهم السياسية في الشؤون المحلية والإقليمية، أكثر ممّا يتعمّقون بمناقشة شوائب مشروع القانون، مثل: عدم الشمولية أو مخالفة مبدأ سنوية الموازنة، أو اشتمال الموازنة على أحكام لا تتعلق مباشرة بتنفيذها. والجدير ذكره هنا هو أنّ البرلمان اللبناني لم يصادق على مشاريع الموازنات للأعوام من 2005 ولغاية 2016. في مقابل ذلك، لم ترسل الحكومات المتعاقبة أغلب مشاريع قوانين الموازنات ضمن المهل المحدّدة لها دستورياً.

ينص الدستور اللبناني بشكل صريح لإبراء ذمّة الحكومة، على شرط الموافقة المسبقة على الحسابات الإدارية المالية النهائية (قطع الحساب) للسنة التي تسبقها، قبل النظر في مشروع الموازنة لسنة معيّنة[2]. إلاّ أنّ البرلمان قد أقرّ مشاريع موازنات الأعوام 2017 و 2018 وصولاً حتى 2019 متجاوزاً، وفي كل مرة، أحكام المادة 87 من الدستور اللبناني[3]. وفي ظل هذه الظروف، تمّ اللجوء إلى

[1] مهدي، محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، 1994، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، ص. 214.

[2] قانون دستوري، رقم 18، تاريخ 1990/09/21، الدستور اللبناني، المادة 87.

[3] بحيث تنص المادة 87 من الدستور اللبناني على "أنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة، يجب أن تُعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية، التي تلي تلك السنة"

طرق رديفة لتمويل الإدارة، من خلال اللجوء إلى القاعدة الإثني عشرية لمدةٍ تخطّت الأصول، أو بالعمل على أساس المشاريع من دون إقرارها، أو بالاعتماد المتزايد على سلفات الخزينة[1].

وعلى الرغم من أن مدّة العقد الاستثنائي لدرس الموازنة تنتهي في نهاية شهر كانون الثاني، وبالتالي ينتهي العمل بالقاعدة الإثني عشرية. إلاّ أنّ العرف المتّبع في لبنان يقضي باستمرار الحكومة بالجباية والإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية لعدةٍ من الأشهر والسنوات أيضاً بعد انتهاء شهر كانون الثاني. وعليه، يصبح عدم إقرار البرلمان مشاريع قوانين الموازنات، أو إقرارها من دون المصادقة على قطوعات حسابات السنوات السابقة، وعدم إرسال الحكومة لهذه المشاريع ضمن المهلة الدستورية، مع استمرارها بالجباية والإنفاق لسنوات عدّة، تكون الموارد المحقّقة والنفقات المصروفة خلال كامل تلك الفترة قد حدثت دون إجازة من البرلمان بالجباية والإنفاق، وخارج نطاق المحاسبة والمساءلة[2].

وتتحوّل بالتالي الموازنة العامة في لبنان إلى خليط من السياسة والمال والمصالح الطائفية والفئوية، عليها أن ترضي جميع الأطراف بغض النظر عن الحلول الجدّية للمشاكل التي تعترض اللبنانيين، بدل أن تكون منتج مالي واقتصادي[3].

الأمر الذي يتطلّب تعزيز إمكانيات لجنة المال والموازنة البرلمانية، وتجهيزها بالموارد الضرورية اللازمة، المادية واللوجستية والبشرية، ومنحها الوقت اللازم لدراسة تقرير الموازنة النهائي للحكومة (قطع الحساب)[4]. بالإضافة إلى تعزيز استقلال ديوان المحاسبة عن الحكومة، لتصبح لجنة المال والموازنة نقطة الاتصال الرئيسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما ينبغي للّجنة أن تطلب من ديوان المحاسبة مراقبة تنفيذ الحكومة لجميع توصياتها، وإعداد تقرير سنوي يُرفق بالتقرير السنوي للديوان، يتضمّن مدى تنفيذ الحكومة لهذه التوصيات.

يعتمد لبنان في صياغته للموازنة العامة الموازنة التقليدية، أي ما يسمى بموازنة البنود، والتي تعني تفصيل البنود وتخصيصها على الوحدات الإدارية للقطاع العام. والتي بدورها تسمح للسلطة التشريعية

---

[1] آلان، بيفاني، تصحيح الأوضاع المالية: موازنة مقرّة وفق الأصول ومحاسبة ممسوكة بدقة، بيروت: مجلة السادسة، العدد الثالث، كانون الأول 2012، ص. 12.

[2] آلان، بيفاني، تصحيح الأوضاع المالية: موازنة مقرّة وفق الأصول ومحاسبة ممسوكة بدقة، بيروت: مجلة السادسة، العدد الثالث، كانون الأول 2012، ص. ص. 12-13.

[3] عدنان، ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2015، ص. 339.

[4] إيلي، معلوف، الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان، بيروت: مجلة السادسة، العدد الثالث، كانون الأول 2012، ص. 29.

مراقبة أعمال الحكومة، وهي بالتالي تعتبر أداة أساسية لتحسين إدارة المال العام وتعزيز الشفافية. إلا أنّ ذلك يؤدي إلى[1]:

- إطالة أمد المناقشة البرلمانية وإعاقة السلطة التشريعية عن ممارسة سلطتها الرقابية على أعمال الحكومة
- التأثير السلبي في فاعلية المساءلة البرلمانية، ويحولها من سلطة مراقبة سياسية إلى سلطة رقابة محاسبية
- انعدام المبادرة لدى الإدارة نتيجة صرامة النظام المعتمد
- ترقّب غير دقيق للنفقات، بشكل منخفض أو مبالغ فيه، بسبب الصفة التقديرية للموازنة

والجدير ذكره أنّ تبني لبنان لموازنة البرامج والأداء، يتطلّب إعادة تبويب الموازنة على أساس هرميّ، يتدرّج من المهام إلى البرامج، ثم على أساس الأنشطة ووحدات الأداء. ويفرض اعتماد التبويب الجديد للنفقات العمومية تجاوز التصنيف الإداري التقليدي والتقسيمات المتشعّبة، كالنفقات الإدارية والرأسمالية التي لم تعد تتلاءم مع الفهوم الحديث للمالية العامة، وإعادة تقسيم النفقات العمومية وفقاً لوظائف الدولة ومهامها في مختلف حقول الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية[2].

2. علاقة البرلمان اللبناني مع ديوان المحاسبة العمومية

يتولّى الديوان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وإداراتها، إلاّ أنّه يتبع لها أسوة بالإدارات الأخرى. فيتبع إدارياً لرئاسة مجلس الوزراء، التي يعود لها صلاحية تعيين رئيسه وقضاته وموظفيه وإقرار موازنته[3]. هذا ما يدفع للحديث عن علاقة ملتبسة للديوان مع البرلمان إذ يتعامل بعض النواب مع ديوان المحاسبة بكونه أداة للحكومة وليس للبرمان.

[1] كريستال، ضاهر؛ كريم، الحاج، الموازنة العامة بين التخصص والتخصيص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2013، ص. 144.

[2] حسن، دياب، إصلاح الإدارة المالية العامة اللبنانية– الشفافية والمساءلة، مجلة صوت الجامعة، مجلة علمية أكاديمية نصف سنوية محكمة تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، لبنان– الشويفات، خلدة– الاوتوستراد، العدد الرابع عشر، 2020، ص. 167.

[3] مرسوم اشتراعي رقم 82، تاريخ 1983/09/16، تنظيم ديوان المحاسبة، المادتان 40 و 41.

وتظهر بالتالي عدم استقلالية الديوان عن الحكومة، ما يدفع للتساؤل حول مدى قدرته لممارسة دوره الرقابي بصورة فعالة ومستمرة، فضلاً عن خضوعه للتجاذبات السياسية، ما يسمح بانتشار الممارسات المخالفة للقانون.

في مقابل ذلك، لا يولي البرلمان الأهمية اللازمة لتقارير ديوان المحاسبة، على الرغم من أهميتها، وتشكيلها أساس الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة. حيث يقرّ الموازنة، وقطع حسابها، دون انتظار نتائج تقارير الديوان. وقد درجت العادة عند إقرار قطع الحساب، على استخدام البرلمان جملة تفيد الإقرار، مع الاحتفاظ بالملاحظات التي قد يبديها ديوان المحاسبة. ويظهر الالتباس في العلاقة بين الديوان والبرلمان من خلال:

- لا يعطي البرلمان اهتمام كبير لتقارير ديوان المحاسبة على الرغم من أهميتها لكونها تعتبر أساس لرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة
- يعمل البرلمان على إقرار الموازنة وقطع حسابها دون انتظار نتائج تقارير الديوان، حيث درجت العادة أنه عند إقرار قطع الحساب يستخدم البرلمان عبارة تفيد الإقرار "مع الاحتفاظ بالملاحظات التي قد يبديها ديوان المحاسبة"
- ينظر بعض البرلمانيين للديوان على أنّه أداة للحكومة وليس للبرلمان

هذا الالتباس في علاقة الديوان بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في لبنان، يضع الإدارة العامة برمّتها في موقف ضعيف، ينعكس في اعتماد نهج اتخاذ القرارات من دون تحمل مسؤولياتها أو المساءلة عن نتائجها. الأمر الذي يتطلب التأكيد على ضمان استقلالية ديوان المحاسبة عن السلطة التنفيذية، وتقديم تقاريره مباشرة للسلطة التشريعية، ويسمح باستخدام أمثل لنتائج الرقابة المالية، وتعزّز مساءلة الحكومة أمام البرلمان والجمهور. وقد حذّرت الأجهزة الرقابية في مؤتمر جوهانسبرغ من مسألة تمويل الحكومة للجهاز الرقابي والتأثير المحتمل لذلك على استقلاليته[1]. في حين أنّ معظم أجهزة الرقابة العليا في الاتحاد الأوروبي تقدّم تقاريرها إلى برلماناتها من أجل مساعدتها في عملها.

[1] إيلي، معلوف، ديوان المحاسبة: تشتّت الرقابات وضعف الإمكانات، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2013، ص. 51.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية (ديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية)

جاء إنشاء أجهزة الرقابة في لبنان لتعزيز إدارة الدولة بمفهومها المؤسساتي، وضع الأجهزة التنفيذية للدولة تحت مظلة الرقابة، منع الإستنسابية الإدارية وتغليب لغة المصالح لدى السلطة السياسية وأهل الحكم. فبالإضافة إلى الرقابتين السياسية والإدارية، أنشأ المشرّع اللبناني أجهزة رقابة قضائية على المال العام، هي ديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية.

المطلب الأول: ديوان المحاسبة العمومية

تقرر تاريخياً إنشاء ديوان المحاسبة العمومية بصدور الدستور اللبناني بتاريخ 1926/5/23، كمؤسسة دستورية أشارت إلى تأسيسه المادة 87 من الدستور اللبناني. إلا أنه نشأ، فعلياً، سنة 1951 بموجب المادة 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 1951/1/16 التي جاء فيها: "ينشأ ديوان للمحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة"[1]. وهو بذلك محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، ومهمته السهر على الأموال العامة.

وضع نظام ديوان المحاسبة القواعد التي تضمن تعيين الديوان من ذوي الكفاءات والخبرات العالية. إلا أنّه يؤخذ على طريقة تعيين أعضاء الديوان بأنه ليس للديوان صلاحيات كاملة في إجراء التعيين، بل إن ذلك يعود إلى رئاسة الوزراء.

أولاً: الرقابة الإدارية والقضائية لديوان المحاسبة

يتولى الديوان مهمة السهر على المال العام وحمايته كهيئة قضائية إدارية، ويمارس سلطاته الرقابية على معظم الهيئات والمؤسسات التي تخضع لرقابته. ويتولى نوعين من أنواع الرقابة هي: الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على الأموال العامة.

[1] قانون المحاسبة العمومية، الصادر بتاريخ 1951/1/16، ص. 23.

1. الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة

يمارس الديوان نوعين من الرقابة الإدارية هما: الرقابة الإدارية المسبقة والرقابة الإدارية اللاحقة

- **الرقابة الإدارية المسبقة؛** تهدف للتأكد من صحة المعاملات وانطباقها على الموازنة، وأحكام القوانين والأنظمة[1]. والمساعدة على منع الوقوع في الأخطاء والمخالفات المالية. وقد عمل المشرع اللبناني على تقييد حرية الديوان لمنع عرقلة العمل في الإدارات العامة من خلال تحديد المهل الرقابية، وتعتبر هذه الرقابة شرطاً من شروط نفاذ القرار (وليست تدخلاً في إصداره)، وبوسع الإدارة الرجوع عن قرارها بعد موافقة الديوان وقبل التوقيع[2].

وتعدّ الرقابة الإدارية المسبقة، من الصيغ الجوهرية التي لا بد منها في كل معاملة تؤول إلى تحقيق إيرادات أو إنفاق. وتعد كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة تطبيق العقوبة[3]. لقد قيّد المشرع اللبناني الديوان بمهل محددة للفصل في المعاملات التي ينظر فيها، وعند انتهاء المهلة يحق للإدارة أن تسترد المعاملة، ويلتزم الديوان بردها بصرف النظر عن رقابته[4]. والجدير ذكره، أنّ القيمون على ديوان المحاسبة في لبنان يعتبرون أن ممارسة هذا النوع من أنواع الرقابة يستأثر بالقسم الأكبر من وقت قضاة الديوان، ويؤخّر بالتالي ممارسة الرقابات الأخرى التي لا تقل أهمية عنها[5].

---

[1] عدنان، ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، ص. 356.

[2] هذا ما أشارت إليه المادة 33 من قانون تنظيم الديوان عندما نصت بأن رقابة الديوان هي من المعاملات الجوهرية.

[3] وفقاً للمادة 60 من المرسوم الاشتراعي رقم 82 لعام 1983، وتنص على المعاقبة بالغرامة من 500 إلى 1500 ل.ل.

[4] المادة 29 من قانون تنظيم الديوان

وللمزيد من المعلومات حول ما إذا جاء قرار الديوان مخالفاً لرأي المرجع الصالح والاجراءات المتبعة حينها وغيرها من الحالات، يرجى مراجعة قانون ديوان المحاسبة لاسيما المواد 39- 40- 60

[5] حسين، حمدان، نبذة عن ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، مجلة الرقابة المالية 13، العدد 25، كانون الأول، 1994، ص. 33.

- **الرقابة الإدارية اللاحقة (المؤخرة)؛** تهدف الرقابة الإدارية اللاحقة لتقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة، من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها، إلى قيدها في الحسابات[1]. وهي تتمّ على الشكل التالي:

- تجري هذه الرقابة على المعاملات المالية التي تودع حسابات المحتسبين والقيمين على المواد، وبالنسبة للنفقات على أوامر الدفع والمستندات الثبوتية المرفقة بها.
- يتم في ختام أعمال هذه الرقابة وضع تقارير خاصة، تقارير سنوية، وتقارير حول حسابات المؤسسات التي للدولة أو البلديات علاقة مالية بها[2].
- تتضمن التقارير الملاحظات والمقترحات التي تؤول إلى تحسين أساليب العمل، وتلافي الوقوع في الأخطاء، والعمل على توفير النفقات وبيانات بمطابقة الحسابات المقدمة إلى الديوان، واقتراح الإصلاحات التي يجب إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية[3].
- فيما خص الوزارات والإدارات المختصة؛ يحرص الديوان لأن تعطي توصياته ومقترحاته النتائج اللازمة نظراً لما لها من أهمية على صعيد تحسين أسس وأساليب إدارة الأموال العامة. في حين أنّ استجابة هذه الإدارات لهذه التوصيات والمقترحات التي يتمّ التأكيد عليها في أكثر من تقرير سنوي، غالباً ما تكون ضئيلة، الأمر الذي يفقدها أحد مبرّرات وجودها، فتتحوّل لجهد ضائع يتنافى مع الغاية الأساسية من تنظيمها[4].
- يصدر الديوان بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة، المنصوص عليها في القوانين والأنظمة سنوياً[5]، في حال تبين له أنها صحيحة من خلال النظر في الحسابات المقدمة إليه. أو بياناً بتعذر المطابقة، بعد إجراء التصحيح اللازم. وقد حدّد القانون الجهات التي تبلغ إليها بيانات المطابقة. وتشكل بيانات المطابقة خلاصة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات، وهي تسهّل إجراء الرقابة التشريعية، وضرورية لتصديق حساب الموازنة.

---

[1] المادة 45 من قانون ديوان المحاسبة

[2] وهي التقارير التي يرفعها الديوان وفقاً لما تنص عليه المواد من 46 إلى 54 من قانون ديوان المحاسبة.

[3] عدنان، ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، ص. 357.

[4] عبد الرضا، علي ناصر، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، بحث مقدّم إلى معهد الدروس القضائية قسم القضاء المالي عام 1995، ص. ص. 22– 23.

[5] المادة 34 من قانون الديوان

تعطي هذه الرقابة للديوان صلاحيات واسعة في مجال تقويم الأداء لدى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته. فهو يساهم، من خلال الاقتراحات والملاحظات التي يوجهها، بصورة فعالة في تصويب الأوضاع وتحسين الأداء لدى الإدارات والهيئات المذكورة. وتكمن أهمية هذه الرقابة في كونها تشمل كافة الإدارات والمؤسسات العامة، كما تشمل التقارير التي يرفعها الديوان نتائج مختلف أنواع الرقابة الأخرى الإدارية والرقابية.

2. الرقابة القضائية لديوان المحاسبة

تشمل مهمة ديوان المحاسبة في هذا النطاق حسابات المحتسبين، وحسابات كل شخص يتدخل في قبض الأموال أو دفعها، دون أن تكون له صفة قانونية. وهي تتناول كافة العمليات المالية التي تتعلق بالواردات أو النفقات. وتهدف للتأكّد من صحة الأعمال المالية، وانطباق إجراءاتها ومقرراتها ونتائجها، على القواعد والأحكام المقررة بشأنها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفيرها واستكمالها في حال انعدامها[1].

- **رقابة ديوان المحاسبة القضائية على الحسابات**؛ تهدف هذه الرقابة للبتّ في صحّة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة أو دفعها، دون أن تكون له صفة قانونية. وتخضع لهذه الرقابة المعاملات التي تتعلق بـ[2]:

- الواردات؛ من خلال التأكد من صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها، صحة التحصيل وانطباقها على قوانين الجباية، وتوريد المبالغ المحصلة إلى الصناديق العامة.
- النفقات، من خلال التأكد من صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء على قانون الموازنة، والاعتمادات المفتوحة بموجبها.
- أموال الخزينة؛ عبر التأكد من صحة معاملات القبض أو الدفع، وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة
- المعاملات المتعلقة بالموارد، بهدف التأكد من صحة استلام الموارد وحفظها وتسليمها، وصحة تنظيم بيانات الجرد

---

[1] المادة 55 من قانون ديوان المحاسبة

[2] المادة 55 من قانون ديوان المحاسبة

- المعاملات التي تتعلق بالحسابات، والتأكد من صحة الحسابات التي قدمها المحتسبون، وانطباقها على القانون وانطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة

ويحقّ لرئيس الديوان أن يطلب من الإدارات المختصة جميع الحسابات والإيضاحات التي تستلزمها الرقابة. وإذا تأخر الموظف عن تقديم الحسابات والمعلومات والمستندات المطلوبة ضمن المهلة المعينة، يحق للديوان أن يكلّف خبيراً لجمعها وتقديمها على نفقته بعد تحديد أجرة الخبير[1].

يعمل الديوان على تدقيق الحسابات استناداً إلى الحسابات والجداول والمستندات المقدمة إليه. وتشتمل التدقيقات على العديد من الجوانب، منها: اكتشاف الأخطاء الحسابية أو التزوير، التدقيق في الاوراق الثبوتية والتأكد من قانونية النفقة وصحة معاملاتها في جميع مراحلها، التثبّت من أن المحتسب قام بتحصيل ما يجب تحصيله من ضرائب ورسوم وواردات عامة أخرى وبأنه لم يدفع من الصندق إلا النفقات التي تأكّد من قانونيتها وصحة عقدها...، تدقيق حسابات المحتسب ووضعيته عند مباشرته العمل، أو في بدء الشهر أو السنة.

يتولى مهام تدقيق الحسابات القاضي المختص. يساعده مراقب أو أكثر بالتدقيق في الحسابات المكلّف بها وفقاً للتوزيع، وبنتيجة التدقيق في الحسابات، يضع القاضي تقريراً يبيّن فيه عناصر الحساب وصحته والنواقص في حال وجودها. وبعد ذلك تحال الأوراق إلى المدعي العام لدى الديوان لإبداء مطالعته بشأن الحساب موضوع التدقيق. ليصار بعدها العمل على تصفية الحسابات وتحريرها بالاستناد إلى الوثائق المبرزة، وتقرير القاضي المكلف بدراسة الحساب وتدقيقه وإلى مطالعة المدعي العام. بعد التصفية، يتمّ البتّ بأغلبية الأصوات بقرارات مؤقتة[2]، وقرارات نهائية. والتي تكون إمّا براءة ذمّة المحتسب، أو اعتباره مسلفاً، أو اعتبار المحتسب مشغول الذمة.

- **رقابة الديوان القضائية على الموظفين**؛ تهدف هذه الرقابة للتأكّد من صحة أعمال إدارة واستعمال الأموال العمومية، بما في ذلك كل ما تعلق منها بالواردات أو النفقات، ومن انطباقها على الأحكام والقواعد الراعية لها، وإلى معاقبة القائمين بها عن المخالفات والتجاوزات الحاصلة فيها[3].

---

[1] المادة 84 من قانون ديوان المحاسبة.

[2] المادة 58 من قانون ديوان المحاسبة

[3] المادة 30 من قانون موازنة عام 1990

وهي تشمل أعمال كل من يقوم باستعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو يمسك حساباتها، وكل من يتدخل في إدارة الأموال المذكورة والقيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية... وقد حدّد القانون المخالفات والأحكام الواجب اتخاذها بحق الموظف المرتكب أو الذي ساهم في ارتكاب إحدى المخالفات، كما أوجب القانون على الديوان أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل مجلس الوزراء[1].

يخضع لأحكام هذه الرقابة متولّي إدارة الأموال العمومية القانونيين، ومتولي هذه الإدارة الفعليين من خلال قيامهم بإدارة هذه الأموال[2]. ولا يخضع لها الوزراء والذين يوجب القانون على الديوان في حالة ثبوت ارتكابهم مخالفة، إحاطة مجلس النواب علماً بها لمحاسبتهم عنه ضمن نطاق مسؤوليتهم السياسية[3]. وهي تشمل المخالفات التالية[4]: مخالفة عقد النفقة – مخالفات مقصودة تضرّ بالأموال العمومية – مخالفات غير مقصودة تضرّ بالأموال العمومية – المخالفة في قانونية تعيين الموظفين[5].

وفي حال المخالفة، يتم النظر في القضية من قبل هيئة بصفة محكمة، تتألف من رئيس ومستشارين اثنين، ويمكن لها أن تصدر قرارات مؤقتة وقرارات نهائية. ويسمح للموظف أن يستعين بمحام يختاره. ويحكم الديوان بغرامة مالية على الموظف الذي ارتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 60 من قانون الديوان. إلا أنّ هذه الغرامات لا تحول دون الالتزامات المدنية والعقوبات الجزائية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة. وللديوان أن يوصي الوزير المختص بملاحقة الموظف في مثل هذه الحالات، على أن يبلّغ نسخة عن توصيته إلى إدارة التفتيش المركزي، التي سيعود لها كما للإدارة المختصة أن تطلب إحالة الموظف على القضاء وتقرر إحالته على المحكمة التأديبية العام[6].

---

[1] المرسوم الاشتراعي الرقم 83/82

[2] حسين، سلوم، المالية العامة (القانون المالي الضريبي)، دار الفكر اللبناني، بيروت، 1990، ص. 278.

[3] المادة 74 من قانون ديوان المحاسبة

[4] المادة 60 من قانون تنظيم الديوان

[5] المادة 86 من قانون تنظيم الديوان

[6] إفرام، الخوري، رقابة ديوان المحاسبة القضائية على الموظفين– بحث مقدم إلى معهد الدروس القضائية، وزارة العدل، عام 1995، ص. 51.

ثانياً: النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

تتبع النيابة العامة لديوان المحاسبة، وهي هيئة قضائية تتولّى معه مهمة السهر على المال العام والأموال المودعة في الخزينة ومراقبة الموظف الذي يتولّى إدارته واستعماله، من خلال ضبط المخالفات وتحريك التحقيقات والدعوى العامة بغية تقديم المخالفين للمحاكمة أمام الديوان. وتتنوّع أدوارها وصلاحياتها بتنوّع دور الديوان بين رقابة إدارية وأخرى قضائية، ولكلّ منها أصولها وخصائصها القانونية.

وانطلاقاً من كون الصلاحية[1] تعني أهلية المحكمة لرؤية الدعوى، والسلطة التي يمنحها القانون إياها للنظر في الدعوى، فإنّ صلاحية النيابة العامة تعني اختصاصها في النظر بموضوع الشكوى، للملاحقة والادعاء. وهي تتمتع بذات الخصائص التي تتمتع بها النيابات العامة التي حددها بشكل رئيسي قانون أصول المحاكمات الجزائية، كما أن قضاة النيابة العامة يتمتعون بالصفة القضائية، ويخضعون مع قضاة الحكم للأنظمة نفسها، إن لجهة التعيين أو الترقية أو المناقلات.

يعيّن المدعي العام لدى الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من الدرجتين الأوليين في الفئة الثانية على الأقل من قضاة ديوان المحاسبة، أو من الدرجة الموازية من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين[2]. ويحلف اليمين القانونية قبل مباشرته مهامه أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الوزراء.

تمثل النيابة العامة الحكومة لدى الديوان عند ممارسة صلاحياته في الرقابة القضائية، وفي معرض مباشرتها لاختصاصها يحق لها أن تطلب إلى الإدارة المختصة المستندات والإيضاحات والمعلومات التي تحتاجها، وأن تكلّف المراقبين ومدقّقي الحسابات التابعين لها إجراء أي تحقيق محلّي، وأن تستمع إلى الموظفين والشهود عند الاقتضاء.

---

[1] "Au sens large, la compétence est l'aptitude d'une autorité publique à faire des actes juridiques (compétences du préfet, du maire, etc …) . En sens plus restreint et plus courrant, l'expression signifie le pouvoir confère par la loi a un tribunal d'instruire et de juger un procès, en d'autres termes, la mesure de sa juridiction".

DALLOZ, Nouveau répertoire de Droit, Tome premier, Paris 1947

[2] المادة 4 من قانون إنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12

تعتبر النيابة العامة طرفاً أصلياً في الدعوى العامة، فهي تمثل المجتمع وتدافع عن مصالحه وتحافظ على الأموال العمومية. وتتميز بشكل عام بالصفات التالية: الاستقلالية، الارتباط التسلسلي، الوحدة، عدم المسؤولية، عدم الارتباط بالمطالعة وعدم جواز الرد. وهي وحدة قائمة بذاتها ومتماسكة، تجيز لأعضائها التناوب خلال جلسات المحاكمة بحيث يكمل أحدهم الآخر. لذلك فإنّ كل عمل يصدر عن أحد أعضائها يعتبر كأنه صادر عن النيابة العامة في مجموعها، وذلك تحت إشراف وتوجيه المدعي العام. وتشترط الوحدة بشكل عام[1]: أن لا يكون الاعضاء المتناوبون تابعين لنيابة عامة واحدة أمام محكمة معينة، أن لا يؤدي ذلك إلى إغفال قواعد التخصص.

1. صلاحيات النيابة العامة في إطار الرقابة الإدارية للديوان

للديوان دور أساسي في إطار الرقابة الإدارية على الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة وعلى من يتولى إدارتها، وهي نوعين مسبقة ومؤخرة.

– **في إطار الرقابة الإدارية المسبقة؛** تمارس النيابة العامة دورها انطلاقاً من قانون الديوان قبل وبعد صدور قرار الديوان.

- قبل صدور القرار، يمنح المدعي العام صلاحية الاطلاع على المعاملة باعتباره يمثل الحكومة أمام الديوان، ويحق للنيابة العامة أن تتلقى الشكاوى في الملفات المحالة أمام الديوان، والتحقيق فيها وإعادتها إليه مشفوعة بمطالعتها، وأن تقوم بدرس المعاملة لضبط أي مخالفات تتضمنها قبل تنفيذ المعاملة.
- بعد صدور قرار الديوان؛ يمكن لها إعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة، بناء على طلب الإدارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى الديوان[2]. ويقتصر دور النيابة العامة بعد صدور قرار الرقابة المسبقة على طلب إعادة النظر، بعد أن تكون قد قامت بدراسة قرارات الديوان والتدقيق فيها مع التشديد على المعاملات التي تتضمن شكاوى، وتطلب إعادة النظر فيها عند الضرورة. إلا أنّ قانون تنظيم الديوان لم يُشر إلى تحديد أسباب إعادة النظر.

---

[1] فيلومين يواكيم، نصر، أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة وتحليلية، المنشورات الحقوقية صادر، 2002، ص. 479.

[2] المادة 43 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/82

- **في إطار الرقابة الإدارية اللاحقة؛** والتي تهدف لتقدير المعاملات المؤخرة ونتائجها العامة، من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها وصولاً إلى قيدها في الحسابات. ويبرز دور النيابة العامة هنا في:

- التقرير السنوي؛ نظراً لكون المدعي العام عضو في الهيئة العامة، ويبدي ملاحظاته واقتراحاته بالنسبة للمواضيع التي يتضمنها التقرير قبل إقراره، وتخصيص قسم في التقرير السنوي عن عمل النيابة العامة والملاحظات التي تبديها نتيجة سير عملها ونشاطها.
- التقارير الخاصة؛ حيث تقوم النيابة العامة، وعلى الرغم من حجب صلاحية رفع تقارير خاصة، ببعض الخطوات التي توازي التقارير الخاصة. وذلك من خلال الطلب من الديوان وضع تقرير خاص بموضوع معين يقترحه المدعي العام، مراسلة المدعي للسلطات العليا مباشرة عن طريق توجيه كتب ومراسلات لها مفاعيل التقارير الخاصة، بغية لفت نظر المسؤولين في الإدارات العامة إلى أمور تجري في إدارتهم وعرض الحلول والاقتراحات المناسبة. بالإضافة لكون المدعي العام ممثلاً للحكومة، وعليه بالتالي القيام بالاطلاع على كافة المواضيع التي يرى ضرورة إبلاغها بها، كما أنّ له حقّ مراسلة الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته[1].
- في الآراء الاستشارية؛ من الناحية القانونية والعملية، لا يقوم المدعي العام بأيّ دور في هذا الخصوص. إلا أنّه عملياً، لا شيء يمنع مراسلة المدعي العام لرئيس الغرفة المختصة، وإثارة أمور معينة قد تؤثّر على وجهة نظر الهيئة. وقد بدأت النيابة العامة بلعب دور في تصويب بعض الأمور التي تتضمنها الآراء الاستشارية، والتي ترى أنّ التفسيرات التي تتضمنها مخالفة للمعنى القانوني من خلال طلب إعادة النظر.

2. **صلاحيات النيابة العامة في إطار الرقابة القضائية للديوان**

يتمحور دور النيابة العامة في هذا الإطار حول التحري عن المخالفات المرتكبة والتحقيق فيها، تمهيداً للادعاء على الموظفين المسؤولين عنها، أو إحالتهم على المراجع القضائية المختصة. فضلاً عن صلاحيات المدعي العام في الرقابة على نصوص تعيين الموظفين المسؤولين عن عدم تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة.

- **صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على الموظفين؛** والتي تشمل كل شخص يقوم بإدارة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة أو لصالحها... سواء أكان موظفاً أو منتخباً أو متعاقداً[2]. ويبرز دور المدعي العام في هذه الرقابة في المراحل التالية:

---

[1] بموجب المادة 25 من قانون تنظيم الديوان.

[2] المادة 59 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16)

- كيفية وضع اليد على المخالفات، حيث يتم إبلاغ مدعي عام الديوان بالمخالفات المالية المنصوص عنها في قانون تنظيم الديوان، وللمدعي العام أن يضع يده على المخالفة عفواً أو بناء على إخبار أو شكوى. وعلى إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام نسخاً عن تقارير التفتيش المالي، بحيث يدقق فيها ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية والقضائية بحق الموظفين المسؤولين[1].
- إجراء التحقيق والادعاء وأصول المحاكمة، حيث يجري المدعي العام أي تحقيق تقتضيه المصلحة العامة، في أي موضوع يتمّ إبلاغه عنه. وعليه أن يتأكد أولاً بأنّ المخالفة المشكو منها داخلة في اختصاص الديوان والنيابة العامة، على أن تتوفر الشروط الثلاث التالية وهي: أن تكون الأموال المتداولة من الأموال العامة، أن تكون هذه الأموال داخلة في إطار إدارة واستعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، أن يكون الشخص المطلوب ملاحقته موظفاً منتمياً إلى إدارة عامة أو هيئة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة[2]. ويمكن للمدعي العام الاستعانة بخبراء يتم اختيارهم من الجدول المعمول به لدى المحاكم[3]، ويتم تطبيق إجراءات التحقيق التي يمكن أن تؤدي إلى الحفظ أو الادعاء.
- طرق المراجعة، حيث يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، إمّا عن طريق إعادة النظر وإما عن طريق النقض[4]. وتجري إعادة النظر بناء لطلب المدعي العام، أو وزير المالية لصالح الخزينة أو المحتسب أو الموظف المختص...، وتجدر الإشارة إلى أن إعادة النظر المقدم من قبل المدعي العام لا تخضع للشروط المنصوص عليها في المادة 76 من قانون تنظيم المحاسبة، وهي بالتالي تتمّ دون أي قيد شكلي أو زمني.

– **صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين؛** تبلغ لديوان المحاسبة والمدعي العام لديه، كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الهيئات والإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان فور صدورها. والتي يحق لها أن تتخذ قراراً قضائياً بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين في حال تبين أنه جاء خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة. على أن تنظر الغرفة المختصة في القضية عفواً أو بناءً لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه، وتتبع في التحقيق الأصول المنصوص عنها بالنسبة للرقابة القضائية.

---

[1] المادة 26 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/82.

[2] حينها يقوم المدعي العام بالمهام المنصوص عنها في المواد 28، 25 و 68 من قانون تنظيم الديوان.

[3] المادة 80 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

[4] المادة 76 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

يتمحور دور المدعي العام هنا على تبلغ نصوص تعيينهم، والطلب إلى الغرفة المختصة النظر في الموضوع بعد إجراء التحقيقات اللازمة. ويأتي دور النيابة العامة في سياق رفع الضرر اللاحق بالمال العام وحماية أموال الخزينة، ويقتصر دوره على طلب وقف صرف النفقة المتعلقة بالتعيين.

- **صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على الحسابات؛** وهي المرحلة الأخيرة من مراحل الرقابة التي يمارسها الديوان، لكونها تجري بعد تنفيذ الموازنة. ويتوقّف عليها إما إبراء ذمة المحتسبين أو إدانتهم. وتمارس النيابة العامة في هذه الرقابة نفس الصلاحيات المطبقة في إطار الرقابة القضائية على الموظفين. إلا أنّ الجدير ذكره هو أنها لم تمارس صلاحياتها في هذا الإطار، ولم ترد لها ملفات حسابية في السنوات الأخيرة نظراً لعدم إرسال الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات حساباتها إلى ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة القضائية عليها. وذلك بسبب النقص الحاد في الوظفين الملمّين بهذا الأمر في وزارة المالية، وسائر الإدارات الخاضعة لرقابة الديوان، وعدم قدرتهم على تزويد الديوان بالمعلومات والمستندات الضرورية لدراسة حسابات مهمة المحتسبين والموظفين المولجين قانوناً بمسك الحسابات العامة[1]. مع الإشارة إلى أن قانون تنظيم الديوان يؤكد على أنه يلاحق كل من يتأخر عن إيداع الديوان أو النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة[2].

كما يجب أن يتبلّغ المدعي العام تقارير لجنة المراقبة السنوية، المتعلقة بحسابات المؤسسة العامة، خلال مهلة ستة أشهر ابتداءاً من تاريخ إحالة حسابات المؤسسة العامة على اللجنة[3]. وفي حال تبين للنيابة العامة وجود مخالفات مالية تطالها المواد 60 و 61 من قانون تنظيم الديوان، يعود للمدعي العام الادعاء أمام ديوان المحاسبة.

المطلب الثاني: النيابة العامة المالية

جاءت فكرة إنشاء النيابة العامة المالية، على أثر تكرار حصول المخالفات المالية الكبيرة. وهي جزء من النيابة العامة، والتي تضمّ أيضاً النيابة العامة الاستئنافية والنيابة العامة التمييزية. وهي تهدف لملاحقة الجرائم الناجمة عن مخالفات القوانين الاقتصادية والتجارية والمؤسسات المالية، لاسيما في

---

[1] التقرير السنوي لسنة 2007، ديوان المحاسبة، ص. 241

[2] الفقرة 9 من المادة 60 من قانون تنظيم الديوان

[3] الفقرة الرابعة من المادة 31، النظام العام للمؤسسات العامة

القطاعين المصرفي والجمركي. فأصبحت جزءاً من السلطة القضائية التي تُعنى بملاحقة الجريمة من ناحية الحق العام من دون إهمال الحق الشخصي[1].

أولاً: نشأة النيابة العامة المالية وصلاحياتها

تعود فكرة إنشاء نيابة عامة مالية متخصّصة إلى المرسوم الإشتراعي رقم 1983/150، المتعلق بتنظيم القضاء العدلي. وقد نصت المادة 31 منه في فقرتها الثانية على أن: " تنشأ لدى النيابة العامة لمحكمة التمييز وتحدد مهامها وصلاحياتها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل". وصدر المرسوم رقم 1937 تاريخ 1991/11/16 الذي حدّد تشكيل النيابة العامة المالية وصلاحياتها. وفي 1993/1/25 صدر المرسوم رقم 3094 الذي عدّل بعض أحكام المرسوم 1991/1937[2].

1. ظروف نشأة النيابة العامة المالية

اعتُبر إستحداث النيابة العامة المالية من الإجراءات الكفيلة بسد الهدر اللاحق بالأموال العامة في الدولة اللبنانية، ومن شأنه تعزيز نمو الإقتصاد القومي، إذا ما أتيح لهذا الجهاز العمل بشكل حيادي ومستقل لمكافحة الجرائم المالية المستفحلة في إقتصادنا، وداخل مؤسساتنا العامة[3].

أما أسباب نشأة النيابة العامة المالية، فيمكن إيجازها بما يلي[4]:

- الآثار السلبية التي خلفتها الحرب التي عاشها لبنان على مختلف الصعد
- تزايد الجرائم المالية والتجارية، وانفرادها بذاتية تميزها عن غيرها من الجرائم العادية

---

[1] ريما، سليم ضوميط؛ ندين، البلعة، دور النيابة العامة المالية وديوان المحاسبة في ملاحقة المخالفات، عن محاضرة ألقيت في قاعة الملازم الأول الشهيد غسان عويدات، العدد 323، أيار 2012، عن الرابط التالي: https://www.lebarmy.gov.lb ، تمّت الزيارة بتاريخ 14-11-2020.

[2] وقد أفرد المشرّع اللبناني حديثاً باباً خاصاً للنيابة العامة المالية وذلك في قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد رقم 2001/328.

[3] وسام، غياض، سلطات الإدعاء والملاحقة على ضوء قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد، مجلة الحياة النيابية، العدد 91، 2014.

[4] محاضرة للنائب العام المالي علي ابراهيم حول أهمية دور النيابة العامة المالية في معالجة ملفات الفساد والقوانين المصرفية، 6 نيسان 2014، عن الرابط التالي: https://addiyar.com/article/693658

- تزايد مخاطرها على مكانة الدولة المالية، وسلامة النشاط الاقتصادي والأموال العمومية، مع عدم الجدية في ملاحقة مرتكبيها
- تراخي الشعور بالمسؤولية لدى المواطنين حيال الموارد المشروعة لمالية الدولة، وتنامي الرغبة لديهم في ابتغاء الربح المادي بغض النظر عن الوسائل المتبعة لتحقيق ذلك.

وتتألف النيابة العامة المالية من[1]:

- نائب عام مالي، يعيّن بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير العدل، على أن يكون من الدرجة 9 وما فوق
- ثلاث محامين عامين، يتمّ تعيينهم ضمن مرسوم التشكيلات القضائية، من الدرجة 7 وما فوق

يمتد نطاقها الإقليمي إلى كامل الأراضي اللبنانية، مركزها بيروت، وليس لها محامين عامين في المناطق. أما آليات الادعاء، فتتمّ على الشكل التالي:

- في بيروت؛ عبر تقديم ورقة طلب لدى قاضي التحقيق مباشرة، أو لدى القاضي المنفرد الجزائي، وتراقب الدعوى العامة وكيفية سير التحقيقات، وتتمثل لدى محكمة الاستئناف الجزائية ولدى محكمة الجنايات.
- في المناطق؛ تدّعي بموجب ورقة طلب، تحيلها إلى النيابة العامة الاستئنافية في المناطق، بواسطة النيابة العامة التمييزية. وتفوّض النيابة العامة الاستئنافية بمتابعة الدعوى العامة، التي عليها أن تعلم النيابة العامة المالية شهرياً بمصير الدعاوى العامة.

وللنائب العام المالي الحق في تحريك دعوى الحق العام، مع حق متابعتها لدى محكمة التمييز، وله أن يلزم النائب العام الاستئنافي بتنفيذ ما يلطبه منه. في حين أن النائب العام التمييزي ليس له هذا الحق. و يعمل النائب العام المالي تحت رقابة النائب العام التمييزي، وعليه أن يحترم توجيهاته وينفذ تعليماته، وهو يتمتع بصلاحيات النائب العام التمييزي اتجاه النواب العامين الاستئنافيين[2].

---

[1] المرسوم رقم 3094، تاريخ 1993/11/25

[2] محاضرة للنائب العام المالي علي ابراهيم حول أهمية دور النيابة العامة المالية في معالجة ملفات الفساد والقوانين المصرفية، 6 نيسان 2014، عن الرابط التالي: https://addiyar.com/article/693658

وليس لوزير العدل سلطة مباشرة على النائب العام المالي. فقد نصّت المادة 10 من المرسوم 3094، على أنّه يبقى للنائب العام التمييزي، الطلب إلى النائب العام المالي تلقائياً أو بناءً على أمر من وزير العدل، إجراء التحقيقات بشأن الجرائم المالية التي يصل خبرها بعلم وزير العدل.

2. صلاحيات النيابة العامة المالية

يتمّ تعيين النائب العام المالي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على إقتراح وزير العدل. يتمتع النائب العام المالي، في حدود المهام المحددة له في هذا القانون، بالصلاحيات العائدة للنائب العام التمييزي[1]. أما الجرائم التي تدخل ضمن صلاحيات النائب العام المالي[2]، فمنها:

- الجرائم الناشئة عن مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات، بما فيها الضرائب الأميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلكية واللاسلكية
- الجرائم الناشئة عن مخالفة القوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة، ولا سيّما المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف
- الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية أو السندات المصرفية اللبنانية أو الأجنبية المتداولة شرعاً أو عرفاً في لبنان، وجرائم تقليد وتزييف وترويج العملة والأسناد العامة والطوابع وأوراق الدمغة
- جرائم إختلاس الأموال العمومية، وجرائم الإفلاس

وقد أعطي النائب العام المالي حق ممارسة جميع صلاحياته القانونية تحت إشراف النائب العام التمييزي، وذلك وفقاً للأصول والقواعد التي يطبّقها النائب العام الإستئنافي. و تشمل صلاحياته جميع الأراضي اللبنانية، وبالتالي يعود له أن يطلب، بواسطة النائب العام التمييزي، من النائب العام الإستئنافي في كل المحافظات تحريك دعوى الحق العام أمام قضاة التحقيق، أو الادّعاء مباشرة أمام المحاكم المختصة[3]. وهو يعمل، بحسب ما نص عليه القانون وفق آليات محددة، منها:

---

[1] المادة 18 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

[2] المادة 19 من قانون أصول المحاكمات الجزائية

[3] المادة 21 من قانون أصول المحاكمات الجزائية

- تتولى النيابة العامة مسك سجل عدلي خاص يتعلّق بجميع الشركات المساهمة، وتدوَّن فيه كل الأحكام الجزائية الصادرة في حقّها. وعلى رؤساء الأقلام لدى المحاكم المختصة إبلاغ النيابة العامة المالية عن كل حكم جزائي صدر في حق الشركة بغية تدوينه في السجل العدلي الخاص بالشركات، في خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره[1].
- يمكن للنائب العام المالي أن يستعين بالخبراء الأخصّائيين في الشؤون المصرفية والضريبية والمالية، للإستقصاء عن الجرائم المالية لدى المصارف وفي الشركات المساهمة. كما يمكن للمدعي العام التمييزي، تلقائيّاً أو بناءً على طلب النائب العام المالي، أن يطلب بواسطة وزير العدل الى رئاسة مجلس الوزراء تكليف هيئة التفتيش المركزي إجراء أي تحقيق في القضايا المالية المناط به أمر النظر فيها، مع مراعاة قوانين السرية المصرفية والمهنية[2].

تمارس النيابة العامة المالية الدعوى العامة، بناءً لطلب خطي من حاكم مصرف لبنان بالنسبة للجرائم الأولى، فيما خص الجرائم المصرفية المتمثّلة بمخالفة قانون النقد والسليف وفي المخالفات الجمركية. أمّا فيما خص المخالفات المتعلقة بالرسوم الجمركية، فتمارس الدعوى بناءً لطلب خطي من مدير عام الجمارك[3]. وتسقط الدعوى العامة في الحالات التي يحق فيها للإدارة المختصة المصالحة مع الملاحق جزئياً، وذلك قبل صدور الحكم. أمّا إذا جرت المصالحة بعده، فيتوقف تنفيذ العقوبة ما لم يرد نص قانوني على خلاف ذلك[4]. على أن ترسل النيابة العامة الاستئنافية، في كل ما يقع من هذه الجرائم والمخالفات، إلى النائب العام المالي كشفاً شهرياً بالقضايا التي وردت إليه،ا وبأوجه التصرف بها. والذي بدوره يرسل صوراً عن الكشوف التي يتلقاها، وكشف شهري عن القضايا الهامة التي تعرض عليه. وتقام دعوى الحق العام بشأن الجرائم المصرفية والجمركية، من قبل النائب العام المالي، أو النائب العام التمييزي وفقاً للأصول العادية[5].

تتولى النيابة العامة المالية مسك سجل عدلي خاص، يتعلق بجميع الشركات المعنية بالمرسوم رقم 1937 المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية. وتدوّن فيه كل الأحكام الجزائية الصادرة

---

[1] المادة 23 من أصول المحاكمات الجزائية

[2] المادة 22 من أصول المحاكمات الجزائية

[3] المادة 7 من المرسوم رقم 1937، تاريخ 1991/11/16، المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية، نشر في الجريدة الرسمية: 48 بتتريخ 1991/11/28، ص. 887-879.

[4] المادة 8 من المرسوم رقم 1937، تاريخ 1991/11/16، المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية، نشر في الجريدة الرسمية: 48 بتتريخ 1991/11/28، ص. 887-879.

[5] المادة 11 من المرسوم رقم 1937.

بحق هذه الشركات[1]. كما أنّ للنيابة العامة المالية والنيابة العامة التمييزية عند الاقتضاء، الاستعانة بمن تراه من خبراء أخصائيين في الشؤون المصرفية والضريبية والمالية، للاستقصاء عن الجرائم المالية لدى المصارف، وفي الشركات المساهمة، وذلك ضمن حدود السرية المهنية والمصرفية[2]. وينبغي على رؤساء الأقلام لدى المحاكم المختصة، إبلاغ النيابة العامة المالية عن كل حكم جزائي صدر أو يصدر بحق الشركة، بغية تدوينه في السجل العدلي الخاص بالشركات.

ثانياً: آلية عمل النيابة العامة المالية والصعوبات التي تواجهها

أدى تزايد الجرائم المالية والتجارية وتزايد مخاطرها على مكانة الدولة المالية، ومكافحة الفساد المستشري ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم، إلى ضرورة إنشاء نيابة متخصصة في ملاحقة فاعلي الجرائم المالية والتجارية. لا سيما في القطاعين المصرفي والجمركي، وكذلك المسهامين في ارتكاب هذه الجرائم.

1. النيابة العامة المالية كجزء من السلطة القضائية على المال العام

تشكّل النيابة العامة المالية جزءاً من السلطة القضائية، وتعنى بملاحقة الجريمة من ناحية الحق العام، من دون إغفال الحق الشخصي. تعمل تحت إشراف النيابة العامة التمييزية، وتشمل سلطة النائب العام التمييزي جميع قضاة النيابات العامة، وله الحق في توجيههم شفهياً أو خطياً في تسيير دعاوى الحق العام.

تتولّى النيابة العامة ملاحقة مرتكبي الجرائم المالية والتجارية، والمساهمين فيها. إلاّ أنّها لا تقوم بهذه المهمة بشكل مستقل عن تدخل سواها من الجهات القضائية والإدارية. وبالعودة إلى نص المادة 19 من أصول المحاكمات الجزائية، فقد أولت للنائب العام المالي مهمة ملاحقة الجرائم التي حدّدتها على سبيل الحصر. وبالتالي فإنّ إقامة الدعوى تعني وضع هذه المطالبة تحت يد القاضي بالطرق المرعية الإجراء، ومن ثم تحريكها عبر إحالتها إلى القضاء المختص، وعرض الأدلّة وتقديم الطلبات.

---

[1] المادة 13 من المرسوم رقم 1937، تاريخ 1991/11/16، المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية، نشر في الجريدة الرسمية: 48 بتتريخ 1991/11/28، ص. 887-879.

[2] المادة 12 من المرسوم رقم 1937، تاريخ 1991/11/16، المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية، نشر في الجريدة الرسمية: 48 بتتريخ 1991/11/28، ص. 887-879.

وبموجب المادة 61 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، يحال على القضاء الموظف الذي تبيّن أنّ الأعمال المنسوبة إليه تشكّل جرماً يعاقب عليه القانون. وإذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة، لا تحرّك الدعوى العامة إلا بعد أن تستحصل النيابة العامة على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة. وهذا ما أكّدته المادة 20 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث نصّت على أنه "لا يتمّ تحريك الدعوى العامة بوجه الموظف عن طريق الادعاء الشخصي بل فقط بادعاء النيابة العامة"[1].

تشمل صلاحيات النائب العام المالي جميع الأراضي اللبنانية، وإذا ما أراد تحريك الدعوى العامة في محافظة من المحافظات، له أن يطلب ذلك بواسطة النائب العام التمييزي، الذي يحيل طلبه إلى النائب العام الاستئنافي، والذي بدوره يتولى الادعاء أمام قاضي التحقيق أو أمام القاضي المنفرد المختص.

وتسقط دعوى الحق العام، بحسب المادة العاشرة من قانون أصول المحاكمات الجزائية، إمّا بوفاة المدعى عليه، إمّا بالعفو العام، أو بمرور مدة عشر سنوات في الجناية وثلاث سنوات في الجنحة وسنة في المخالفة، أو بسقوط دعوى الحق الشخصي في الحالات المنصوص عليها في القانون.

2. الصعوبات التي تواجه النيابة العامة المالية وعلاقتها مع النيابات العامة

ترتبط النيابة العامة المالية، كجزء من السلطة الرقابية على المال العام، بغيرها من النيابات العامة بعلاقة خاصة، يمكن إيجازها فيما يلي:

- **العلاقة مع النيابة العامة الاستئنافية؛** يتمتع النائب العام المالي في حدود مهامه وصالحياته بالمهام والصالحيات التي يتمتع بها النائب العام التمييزي تجاه المدّعين العامين االاستئنافيين[2] .
  كما ترسل النيابة العامة الاستئنافية، في كل ما يقع من الجرائم والمخالفات التي هي من اختصاص النيابة العامة المالية، الى النائب العام المالي كشفا شهريا بالقضايا التي وردت اليها وبأوجه التصرف بها.
- **العلاقة مع النائب العام لمحكمة التمييز؛** تشمل سلطة النائب العام لدى محكمة التمييز جميع قضاة النيابة العامة، بمن فيهم مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية. وله أن يوجّه إلى كل منهم تعليمات خطية أو شفهية في تسيير دعوى الحق العام.

---

[1] محكمة استئناف بيروت، برقم 262، بتاريخ 1997/4/29

يرى البعض ان اختصاص النيابة العامة المالية هو اختصاص نوعي يقتصر على انواع معينة من الجرائم المحددة حصرا ودون ان يسلب هذا الاختصاص النيابة العامة الاستئنافية حقها في الاختصاص النوعي الشامل الذي يضم جميع انواع الجرائم، بما فيها تلك الداخلة في اختصاص النيابة العامة المالية، لذا يملك قضاة النيابة العامة الاستئنافية تحريك الدعوى العامة واستعمالها في الجرائم الاخيرة [2]

يرسل النائب العام المالي الى النائب العام لدى محكمة التمييز صورا عن الكشوف التي يتلقاها، وكشفا شهريا بالقضايا الهامة التي تعرض عليه. ويبقى للنائب العام لدى محكمة التمييز ان يطلب من النائب العام المالي، من تلقاء نفسه او بناء على امر من وزير العدل، اجراء التعقبات بشأن الجرائم التي يتصل خبرها بعلمه، وعلى النائب العام المالي ان يطلعه على القضايا الهامة التي تعرض عليه.

تقام دعوى الحق العام، بشأن الجرائم التي هي من اختصاص النيابة العامة المالية، من قبل النائب العام المالي او النائب العام التمييزي وفقا للاصول العادية. للنيابة العامة المالية وللنيابة العامة التمييزية عند الاقتضاء، الاستعانة بمن تراه من خبراء اخصائيين في الشؤون المصرفية والضريبية والمالية، للاستقصاء عن الجرائم المالية لدى المصارف وفي الشركات المساهمة، وذلك ضمن حدود السرية المهنية والمصرفية.

- **علاقة النيابة العامة المالية مع المحاكم؛** تتولى النيابة العامة المالية مسك سجل عدلي خاص يتعلق بجميع الشركات المعنية، تدون فيه كل الاحكام الجزائية الصادرة بحقها. على القيمين على هذه الشركات ابلاغ النيابة العامة المالية بالاحكام التي صدرت بحقها.

كما أنّه يتوجّب على رؤساء الاقلام لدى المحاكم المختصة، ابلاغ النيابة العامة المالية عن كل حكم جزائي صدر او يصدر بحق الشركة بغية تدوينه في السجل العدلي الخاص بالشركات.

وتواجه النيابة العامة في عملها مجموعة من الصعوبات، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- تعتبر أكبر التحديات التي تواجه النيابة العامة المالية في مهمتها الصعبة في مكافحة الفساد هي الثغرات المرتبطة ببعض القوانين، والتي على القاضي الالتزام بها وتطبيقها وفقا للمعطيات القائمة بين يديه. كالحصانة، وعدم إمكانية ملاحقة أي موظف إلا بموافقة الوزير المعني. وعادة ما يمتنع الوزير عن الإجابة، على طلب الإذن، فلا يرفض الإذن ولا يقبله. وبالتالي لا يمكن للنيابة العامة المالية الرجوع للنيابة العامة التمييزية لأنه لم يرفض منح الإذن رسميا، ولا تستطيع استكمال التحقيقات لأن الوزير لم يتجاوب، حامياً بذلك بطريقة أو بأخرى الفاسد.
- تطبيق بعض القوانين كقانون الاثراء غير المشروع، اذ لا يستطيع أي متضرر من الفساد أن يطلب الكشف عن الأملاك المنقولة وغير المنقولة لأي مسؤول، فالمجلس الدستوري الذي يتسلم من كل نائب كشف حساب بأمواله في مظاريف مغلقة، لم يُفتح أي منها الا بناءً على دعوى قضائية، ولأن التقدم بشكوى في هذا المجال يستوجب دفع 25 مليون ليرة سلفاً. وإذا لم يثبت الفساد أو التصرف بالمال العام بما يخالف القانون، يدفع المدعي غرامة قدرها 200 مليون ليرة. بالتالي يتّضح أنّ القوانين الحالية المتعلقة بمحاسبة المسؤولين تصب في مصلحتهم.

– قانون السرية الصرفية والنظام الطائفي في لبنان

لقد عرف الاقتصاد العالمي منذ سبعينات القرن العشرين، أزمة بنيوية عميقة لا تزال تمتدّ آثارها إلى اليوم. الأمر الذي فرض على الحكومات تبنّي تشريعات جديدة، ساهمت في إحداث تغييرات جذرية في آلية عمل الجهاز الحكومي، وتفعيل دوره بما يتلاءم مع التغييرات في النظام الاقتصادي العالمي في مرحلة العولمة. وسارعت العديد من الدول لتبنّي عمليات إصلاحية في أجهزتها الحكومية تنسجم مع المفاهيم الحديثة في الإدارة، وابتكار منهجيات إدارية ومالية ومحاسبية جديدة وتطويرها، للتمكن من إدخال المفاهيم الحديثة على العمل الإداري، مثل: الشفافية والمساءلة وغيرها، والتي بدورها تحدّ من مظاهر الفساد التي باتت تفتك باقتصاد الدول.

ترافق ذلك مع تطوّر دور الرقابة على المال العام، فتحوّلت الأجهزة الإدارية من أجهزة تسعى للتحقق من قانونية صرف المال العام، إلى جزء أساسي في سلسلة الانتاج، التي تبدأ من التخطيط وصولاً إلى التنفيذ والتحقق من أنّ الأموال العمومية استخدمت في تحقيق المنفعة العامة. بل باتت أيضاً تسعى لتصحيح مسارات الانحرافات متى وجدت، من أجل تحقيق الخدمة بالجودة المطلوبة والتوقيت المناسب. وبات الحديث عن الأجهزة الرقابية وضرورة تعزيز دورها، يستدعي الحديث عن إصلاح الإدارة المالية العامة.

ويسعى لبنان من خلال عمل الأجهزة الرقابية، للتأكد من حسن إدارة المال العام، ومنع الهدر والفساد. إلاّ أنّه، واقعاً، قد سجّل عام 2019 ثمانية وعشرين نقطة من أصل مائة نقطة على مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية. وهو أسوأ من المعدل الإقليمي للدول العربية البالغ أربعة وثلاثين ونصف نقطة تقريباً، والمعدّل العالمي البالغ ثلاثة واربعين نقطة. الأمر الذي يضع لبنان في المرتبة السابعة والثلاثين بعد المائة على مجموع مائة وثمانين دولة حول العالم[1]. ويعود ذلك للعديد من العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، التشريعية والمؤسساتية.

[1] منظمة الشفافية الدولية، نتائج لبنان في مؤشر مدركات الفساد لعام 2019.

خلاصة الفصل الثاني

يتّضح ممّا سبق؛ تنوّع في الأجهزة الرقابية على المال العام في لبنان وتعددها. وهي أجهزة تهدف للتأكد من حسن إدارة المال العام، وعدم هدره في غير الأماكن المخصصة له. وقد استفاض المشّرع اللبناني في هذا السياق، حيث تناول أدقّ تفاصيل الآلية الإدارية التي تمرّ بها العمليات المالية. ووضع القيود والشروط التي تضمن عدم الهدر، وحدّد الجهات المسؤولة عن عمليات الصرف والجهات المعنية بالمقاضاة وغيرها.

وكان تأسيس ديوان المحاسبة، كجهاز أعلى للرقابة، بمثابة حجر الأساس في إنشاء الإدارة العامة اللبنانية. الأمر الذي يتطلّب تعزيز دوره ورفعه إلى مستوى أعلى ومنحه صلاحيات أكثر. بالإضافة إلى تزويده بجهاز إداري يتمتع بمهارات ضرورية كمهام تدقيق الأداء الاقتصادي، والمتخصصين الفنيين والمحلّلين الماليّين. ومنحه الكفايات القانونية الأساسية، للقيام بمهام مراجعة الأداء وتقدير الآثار المترتبة عنه، فضلاً عن إعادة قراءة علاقته الملتبسة مع الحكومة والبرلمان.

تلا ذلك؛ إنشاء العديد من الأجهزة الرقابية على المال العام. والتي تمّ إنشاءها وتعزيز صلاحياتها تباعاً، حتى بات يوجد العديد منها. وهي هيئات رقابية متخصصة، قضائية وإدارية وسياسية، تتمتّع بصلاحيات واسعة وبهامش من الاستقلالية تسمح لها القيام بعملها. إلاّ أنّ كل ذلك لم يحمِ لبنان من الوصول إلى الانهيار الاقتصادي الذي تشهده الدولة، والذي تعود أسبابه إلى استشراء ظاهرة الفساد في كل مفاصل الدولة، بالإضافة إلى نهب المال العام والتهرب الضريبي، وغيرها من مظاهر الفساد.

وفي ظل وجود العديد من القوانين التي تحمي من الفساد بكافة أشكاله وتعدّد والأجهزة الرقابية، وتنوّع القوانين والأنظمة التي تراعاها، وترعى عمل المؤسسات والإدارات الرسمية، والتي من المتوقع أنّها ستمنع أي محاولات للهدر في المال العام، والتأكد من حسن استخدامه في النفع العام؛ يغرق لبنان يوماً بعد يوم في مستنقع الفساد الذي أودى به في نهاية المطاف إلى انهيار اقتصادي كبير يكاد يفتك بمكوّناته. ممّا دفع للبحث في جدوى هذا التعدّد والتنوّع للأجهزة الرقابية وصلاحياتها، وعن السبب الحقيقي الذي يجعل منها مجرّد أجهزة ذات صلاحيات واسعة، لكن دون جدوى. والحديث عن الحاجة الملحة لإعادة النظر بالنظام الإداري والأنظمة المالية التي تحتاج إلى تعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة أمام الجمهور، والعمل على إصلاح الإدارة المالية العامة عبر إدخال المفاهيم الحديثة عليه وترسيخ مبدأ الحوكمة، والاستفادة من تجارب الدول المتقدمة وتلك التي تسعى للتقدم في هذا السياق.

الاستنتاجات والتوصيات

توجد العديد من الاقتراحات والتوصيات التي من الممكن طرحها كحلول بهدف معالجة المشاكل في إدارة المالية العامة، إلاّ أنّ الجدير ذكره بأنّها لن تكون المرة الأولى التي تعرض فيها هذه الحلول. فالمشكلة يعرفها الجميع، والحلول غالباً ما تتمّ دراستها ووضع الحلول لها. لكن ما أردنا من خلال هذا البحث تسليط الضوء عليه، هو ضرورة الإجماع على قرار شعبي وسياسي موحّد لبناء دولة ضمن خطة استراتيجية متكاملة، في ظل أجواء تنتشر فيها الرغبة الحقيقية في ذلك، وتنتشر ثقافة مكافحة الفساد وإنكار الفاسدين، والتي يمكن اعتبارها بمثابة المدماك الأساس في بناء دولة ترفض الفساد. بالإضافة إلى توحيد الأجهزة الرقابية في جهاز واحد مستقل استقلال كامل عن السلطة التنفيذية وإداراتها، وتفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الشفافية، وتطوير الإدارة لتنسجم مع المعايير العالمية عبر اعتماد مبدأ الحوكمة.

إذ يعاني مسار الرقابة المالية في لبنان، من مجموعة من العقبات والعوامل، منها التدخل السياسي في شؤون الإدارة بشكل عام، والرقابة بشكل خاص. فتتعمّد الطبقة السياسية إضعاف سلطة الدولة في الرقابة، لما تراه من مصلحة في تعزيز نفوذ مختلف القوى السياسية على حساب ما يمكن تسميته "منطق الدولة". وعليه، فإنّ أي إصلاحات مرتقبة لتفعيل وتحسين أداء أجهزة الرقابة المالية ونظمها، تبدأ بإصلاح سياسي شامل، يساهم بتعزيز استقلالية السلطات الثلاث المنصوص عليها في الدستور اللبناني، لاسيّما السلطتين القضائية والتشريعية، عن الهيمنة الفعلية للسلطة التنفيذية. والاستفادة من الأبحاث وورش العمل، لتحديد ملامح وآليات الإصلاح المنشود ونتائجه المرتقبة على الرقابة المالية المنشودة، وضمان استقلالية أجهزة الرقابة المالية بالنسبة إلى هيئات الرقابة الداخلية للدولة.

1. أبرز الاستنتاجات

إنطلاقاً ممّا تقدّم، يمكن القول بأنّ تفعيل الرقابة على المال العام في لبنان، وحل إشكالات الفساد الإداري والمالي، لا يكون بكثرة العقوبات المفروضة على جرائم سرقة واختلاس المال العام وتشديدها، ولا بكثرة الأجهزة الرقابية وتعدّد مهامها. التي باتت بدورها تتقيّد بإجراءات صارمة، تعيق أي عملية إنمائية في أي مؤسسة من مؤسسات الدولة وإدراتها، بقدر ما يحتاج إلى تعزيز الوعي لدى المواطن، ونشر ثقافة الانتماء للوطن ولمؤسساته، ضمن سلسلة إصلاحات شاملة تؤمن ببناء دولة قوية وقادرة.

وبالعودة إلى آلية تنفيذ الرقابة على المال العام في لبنان، وتنوّع الأجهزة وتعدّد الصلاحيات التي تمتلكها، وفي ظل استمرار تفشي ظاهرة الفساد ونهب المال العام، يمكن الحديث عن مجموعة من الاستنتاجات، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- الحاجة إلى تطوير القوانين والأنظمة الضامنة لقيام الأجهزة الرقابية بواجباتها.
- لا يتمّ إيلاء تقارير أجهزة الرقابة المالية الاهتمام والعناية اللازمين من قبل السلطات العمومية، الأمر الذي ينعكس سلباً على تنفيذ توصياتها التي تسمح بتلافي جميع المخالفات والتجاوزات التي تنبّه إليها.
- غالباً ما يقتصر دور أجهزة الرقابة على اكتشاف المخالفات والمعوّقات وتسجيلها، وعدم التطرّق إلى سبل ووسائل الإصلاح.
- تظهر حدّة التباين، بين التشريعات والأنظمة المالية والمحاسبية في الجهات الإدارية والوحدات الاقتصادية بما يتّفق مع طبيعة النشاط الذي يمارسه كل قطاع.
- غياب صيغ تضمن رد الدوائر والمؤسسات الحكومية على استفسارات أجهزة الرقابة وتقديم الحسابات، وتحول دون المماطلة أو التأخر في ذلك من المخالفات، التي تستوجب المسؤولية القانونية والقضائية والجزائية.
- غياب نظام للرقابة الداخلية وتفعيل دورها، وربطها بأعلى سلطة إدارية وتزويدها بالمؤهلات المتخصصة.
- غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية وأجهزة التفتيش، المراقبة الداخلية، والهيئات المستقلة، والبرلمان، وجميع الفاعلين في المجال الرقابي. التي تحتاج إلى قنوات للتعاون المستمر بين أجهزة الرقابة والوحدات الخاضعة للرقابة، وتوعية هذه الوحدات بدور هذه الأجهزة بالمحافظة على المال العام.
- حاجة الجهاز الإداري للإصلاح، وتزويده بكوادر بشرية كفوءة وتتمتّع بالنزاهة والأمانة، والتأكيد على أخلاقيات الوظيفة العامة من خلال تنمية الوازع الذاتي لدى الموظف.
- الحاجة إلى تنمية اقتصادية شاملة تسمح بتعزيز تكافؤ الفرص وتحقيق مبدأ العدالة
- التعقيدات الإدارية، وسيطرة البيروقراطية الإدارية على العمل الإداري والرقابي
- تحتاج أجهزة الرقابة المالية إلى تعزيز مبدأ الاستقلالية، لتتمكن من القيام بدورها في مكافحة الفساد من دون أي ضغوطات
- غياب واضح في توجيه السياسات والموارد والأنظمة العامة لخدمة المصالح العامة
- استقلال القضاء المالي، وفصله عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، لتأتي أحكامه منسجمة مع الحاجة الفعلية، وتمثّل إرادة الشعب الحقيقية لا سيّما في القضايا العامة.

في مقابل ذلك، ولكي يتمكن لبنان من رفع مستوى أدائه في المؤسسات العامة، وتقديم الخدمات بجودة وكفاءة عالية مع أكلاف منخفضة، عليه العمل على إدخال المفاهيم الحديثة في الإدارة العامة إلى عمله، ونشر ثقافة الحوكمة وتعزيز الشفافية المالية وتمكين المساءلة، وعليه القيام بالعديد من الإصلاحات سنحاول طرح بعضها على هيئة توصيات.

2. التوصيات

يعتبر الفساد آفة مجتمعية كبيرة، ومشكلة معقدة لا تأخذ أشكالاً متعدّدة كالرشوة والاختلاس. بل تتداخل مع جرائم أخرى مختلفة كالاحتيال أو المناورات الاحتيالية، والغش، والسرقة، وإساءة استعمال السلطة، وتحوير السلطة والتهرّب الضريبي وتبييض الأموال. الأمر الذي يجعل من الرقابة على المال العام من أهمّ التحديات التي تواجه أي دولة، فتسعى لترشيد الموارد المالية عبر إقرار أنظمة وتشريعات تحمي أموال الدولة والشعب. وهي بالتالي تسعى لحفظ المصلحة العامة من خلال المحافظة على الأموال العامة، والتثبّت من ذلك عبر التحقّق من مسألتين أساسيتين:

- الأولى؛ من خلال التأكّد بأنّ إنفاق المال العام قد تمّ وفق ما هو مقرّر
- المسألة الثانية؛ أن الموارد العمومية حُصِّلت بما يكفي واستخدمت بفعالية

ويواجه لبنان تحديات كبيرة، تتمثّل بمكافحة الفساد، وقف هدر المال العام، واسترداد الأموال المنهوبة، والسعي للتعافي من الانهيار الاقتصادي الكبير الذي يعانيه. ويبدو أنّ الرقابة بأجهزتها الحالية وصلاحياتها، على الرغم من تعدّدها، غير قادرة على مواجهة هذه التحدّيات من دون وضع خطة وطنية شاملة، تساهم في إصلاحات شاملة لكل القطاعات، وفق آلية متطورة للتنظيم الإداري والمالي تؤمّن مواءمة الإنفاق العام مع سياسات الدولة المالية. والتي لا بدّ لها وأن تتوافق مع سياسات تنموية كبرى، تضمن الشفافية والفعالية في الإنفاق وتحقق أهداف التنمية.

وعليه؛ ومن أجل التمكن من تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان حقوق المواطنين، لا بد من العمل على تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة، وجعل الرقابة المالية أهم مرتكزات السياسة العامة للدولة، ويمكن الوصول إلى ذلك من خلال:

- اعتماد موازنة الأداء والبرامج
- أن تكون إدارة الدولة للمالية العامة اللبنانية مبنية على خطط وبرامج طويلة الأمد
- التخفيف من حدّة البيروقراطية والروتين الإداري الذي يعيق أي عملية تنموية، ويحصر التركيز في الرقابة والتدقيق على حساب إنجاز المهام التنموية

- اعتماد سياسات محاسبية على أساس الاستحقاق، تتفق ومعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام
- تحديث دور ديوان المحاسبة وتعزيز مبدأ استقلاليته عن السلطة التنفيذية، وتقديم تقاريره مباشرة إلى البرلمان، بحيث يوفر الديوان المعلومات الأساسية للبرلمان لممارسة دوره في مساءلة الحكومة، ورصده لمدى تنفيذ الحكومة جميع التوصيات البرلمانية، وتقديم تقارير بهذا الشأن إلى البرلمان، ما يؤدي إلى ضمان الاستخدام الأمثل لنتائج الرقابة المالية، ويعزّز مساءلة الحكومة أمام البرلمان والجمهور.
- تعزيز الشفافية وتفعيل مبدأ المساءلة
- تفعيل الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة والإنفاق العام الموجّه
- تفعيل دور المجتمع المدني والإعلام، وإشراكهم في متابعة إصلاحات الإدارة المالية
- نشر ثقافة مكافحة الفساد، وجعل المواطن شريك في مافحته
- المحاكمات العلنية للمخالفين وناهبي المال العام
- تفعيل مشاركة المجتمع المدني، والتأكيد على دور الإعلام المتخصص والنزيه
- اعتماد آلية رسمية لإشراك الجمهور في عملية إعداد الموازنة[1]
- تنفيذ قانون وسيط الجمهورية[2]
- إصدار تقارير ديوان المحاسبة للسنوات السابقة والحرص على إصدار التقارير اللاحقة سنوياً
- تفعيل العمل بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات
- وضع خطة للإصلاحات المالية والاقتصادية والضريبية، على نحو يؤمّن مصالح جميع فئات المجتمع وإعطاء الأولوية للفئات الأكثر تهميشاً
- تعميق التخصّص في الحقوق الاقتصادية والمالية، اعتماداً على الجامعات، ومعاهد التكوين الصحفي ومراكز التدريب.

---

[1] غيدة، فرنجية، تأثير المجتمع المدني في الموازنة: عوائق قانونية، ثقافية وسياسية، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 201، ص.ص. 102- 103.

[2] وسيط الجمهورية هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة وتنحصر مهامه بالسعي لتسهيل معاملات المواطن مع الادارة، ومساعدته على نيل حقوقه والوصول الى الخدمات العامة بسرعة، وحل الخلافات التي قد تنشأ عن هذا التعامل نتيجة الاهمال او البطء او الاستنسابية التي ترافق تطبيق النصوص، وتقريب الادارة من المواطنين بأنّ حقوقهم مصانة في حمى القانون والمؤسسات، مما يحسن صورة الدولة لديهم، ويصون حقوقهم وحرياتهم، ويعزز مرتكزات الحكم الصالح والانتماء الوطني والنظام الديمقراطي

الخاتمة

تسعى الأجهزة الرقابية للحفاظ على المال العام، حسن استخدامه، وحمايته من مظاهر الفساد على اختلافها. إلاّ أنّ الحديث عن انتشار مستشري للفساد في معظم دول العالم عموماً، والنامية خصوصاً، دفع بالعديد من الخبراء والمتخصصين للبحث عن الأسباب، لمعالجة هذه الآفة التي باتت تفتك بمقدرات الدول وتعيق أي عملية تنموية، وتتأثر فيها الدول النامية والمتطورة على حدّ سواء.

لقد تمّ الاتفاق، عموماً، على العديد من الأسباب التي تدفع لتفشي هذه الآفة. مع التأكيد على الحالة الخاصة لكل دولة، انطلاقاً من واقعها الداخلي ونظامها السياسي. إلاّ أنّ ضعف الأجهزة الرقابية على المال العام، وتهاونها في أداء عملها تبقى إحدى أهم هذه الأسباب. انطلاقاً من أهمية الأدوار التي تقوم بها هذه الأجهزة، بدءاً من الحفاظ على المال وصولاً إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المحلية والمستدامة.

وتعتبر ظاهرة الفساد المالي من أخطر الظواهر التي تواجه البلدان، وعلى الأخص الدول النامية ومنها لبنان. لما تسبّبه من شلل في عمل الأجهزة الحكومية، وفي عملية البناء والتنمية الاقتصادية. فقد احتل لبنان المرتبة 138 من أصل 180 دولة بحسب مؤشر الفساد لعام 2018، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، وهي نتيجة تؤكّد على حاجة لبنان الملحّة لمحاربة الفساد، والتي تحتاج لمنظومة أدوات معظمها غير متوفرة في لبنان، منها: وجود منظومة ضابطة لتعارض المصالح، تفعيل قانون حماية كاشفي الفساد، إقرار قانون الإثراء غير المشروع، تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، نقص القدرات المرتبطة بالتحقيق المالي وتتبّع الأموال العامة[1].

وللفساد في لبنان أسباب عديدة، منها: أسباب إدارية، تتعلّق برداءة الهيكل التنظيمي للإدارة العامة، ضعف الأجهزة الرقابية والتأديب على العاملين في القطاع العام، وتدنّي قيمة رواتب الموظف العام وتعويضاته، سوء نظام التعيين والترقية في الوظائف العامة، وأسباب اجتماعية تتمثّل بانتشار البطالة، وغلاء المعيشة، وثقل الضرائب والرسوم دون الحصول على خدمات مقابلة من الدولة، الأمر الذي يدفع المواطن للاستسلام للفساد إلى أن يصبح جزءاً منه. وتعتبر أهم أسباب الفساد في لبنان وأخطرها هي "سياسية"، بحيث يتحكّم بلبنان فئة صغيرة مهيمنة، تتقاسم السلطة فيما بينها، وتعمل على تحقيق

---

[1] أركان، السبلاني، منظومة مكافحة الفساد في لبنان ناقصة– نقص في التشريع والممارسة، مدونات مهارات، 2019/5/21، عن الرابط التالي:

https://maharat-news.com/ ، تمّت الزيارة بتاريخ 17-10-2020.

مصالحها الشخصية والطائفية، خارج أي محاسبة سياسية أو مساءلة إدارية أو قضائية. فالجدير في ذكره أنّه في لبنان، ومنذ إنشاء دولة لبنان الكبير عام 1920 وإلى الآن، لم تتمّ معاقبة أي من السياسيين على جرائم الفساد واستغلال السلطة لتحقيق غايات محض شخصية[1]. وعلى الرغم من تضافر الجهود في مكافحة الفساد، وإنشاء أجهزة متخصصة في الوقاية ومكافحة منه، إلاّ أنّ المشكلة تبقى قائمة.

وقد عرف لبنان العديد من الأجهزة الرقابية على المال العام، وكان أولّها ديوان المحاسبة العمومية. وتوالت الأجهزة الرقابية على المال العام، وتنوّعت مهامها بين قضائية وإدارية وسياسية، وتوزّعت أدوارها بين التفتيش والتدقيق والوقاية. وقد شارك لبنان في العديد من المؤتمرات والندوات العالمية، وانضم إلى العديد من المنظمات العربية والإقليمية والدولية، والتي تهدف لتعزيز أجهزة الرقابة على المال العام ومحاربة الفساد. كما أنّه يعلن عبر أجهزته الرسمية باستمرار، عن رغبته ونيّته العمل وفق التوصيات، التي تدعو لتعزيز دور الرقابة المالية لديه وعزمه على محاربة الفساد. إلاّ أنّه لا جديد سوى تراجع لبنان درجات إضافية في مؤشرات الفساد لديه.

وقد أظهر البحث عدد كبير من الأنظمة والتشريعات، والأجهزة المتخصصة، التي تهدف لحماية المال العام في لبنان، وبالتالي محاربة الفساد. في مقابل ذلك، يظهر تردي الوضع الاقتصادي والمالي الذي تعيشه البلاد، في ظل الانهيار المالي الكبير الذي شهده الاقتصاد اللبناني للمرة الأولى في تاريخه. ترافق ذلك مع ازدياد الحديث عن حجم الفساد الذي فتك بالنظام المالي في لبنان، ونهب الأموال العامة وثروات البلاد ومقدّراته، والخطط الممنهجة على مدى فترات طويلة من الزمن لإغراق لبنان في الديون وغيرها. كل ذلك حصل في ظلّ أجهزة رقابية متشدّدة وتشريعات نافذة، ومع كثرة الحديث عن مشاريع متنوعة لمكافحة الفساد والحدّ من هدر المال العام.

ممّا يشير إلى أنّ المشكلة في لبنان ليست في الأنظمة والقوانين، ولا بالأجهزة التي تدير الرقابة على المال العام، أو بالثغرات القانونية التي يتمّ استغلالها في سبيل ذلك. بل هي في أصل النظام المالي، البعيد عن الشفافية والمساءلة، والإدارة المالية المهترئة التي تحتاج إلى إصلاحيات كبيرة وشاملة لمختلف قطاعات الدولة. بالإضافة إلى انتشار ثقافة اللا ثقة من قبل المواطن. في مقابل تعيينات تعتمد على المحسوبيات على حساب الكفاءة والمهارة، والتهرب الموصوف من الضريبة

---

[1] أركان، السبلاني، منظومة مكافحة الفساد في لبنان ناقصة– نقص في التشريع والممارسة، مدونات مهارات، 2019/5/21، عن الرابط التالي: https://maharat-news.com/ ، تمّت الزيارة بتاريخ 17-10-2020.، عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومشاريع القوانين المتعلقة بها وبرنامجها التنفيذي.

العامة، وغيرها من الأسباب التي تدفع للبحث عن الأسباب المختلفة، والسعي لوضع نظام إداري متطور وشامل، لا يقتصر على تعديل من هنا وآخر من هناك. وإنشاء هيئة في مكافحة الفساد وأخرى هدفها استرداد المال المنهوب وغيرها، فكل هذه الخطوات مهما كثرت، لا تعدو كونها جهات تزيد الأعباء المالية الإضافية على الدولة، وفرصاً جديدة أمام الفاسدين لملئ جيوبهم بالمزيد من حقوق المواطنين تحت مسمّيات جديدة ومقوننة ومنمّقة.

إلاّ أنّ أكثر الآفات فتكاً بالدولة اللبنانية ومقدراتها المالية، هي المحاصصة الطائفية والحزبية التي تستولي على المراكز الحساسة في الدولة، بعيداً عن الأهلية والاختصاص. وإن كان النظام الطائفي هو نظام الأمر الواقع ولا يمكن الخروج عن هذه القاعدة، إلاّ أنّ ذلك لا يمنع من أنّه يمكن في ظل النظام الطائفي العمل في اتجاهات متوازية وعلمية مدروسة، تسمح بالخروج من الأزمة وتطبيق خطط التعافي، ومنها:

- تعزيز دور القضاء المالي، وجعله منفصلاً بشكل تام، وفك أي ارتباط له إدارياً أو مالياً بأجهزة الدولة وإداراتها، وتحديداً السلطة التنفيذية، وأن تجري المحاكمات في قضايا الفساد في جلسات علنية، وأن يتمّ تنفيذ الأحكام أيضاً بشكل علني.
- توحيد الأجهزة الرقابية في جهاز رقابي موحّد، تجتمع بيده جميع الصلاحيات الرقابية (ما عدا القضائية منها)، وجعلها ترتبط برئاسة الجمهوية في كل ما له علاقة بالتعيينات وتحديد موازنتها وغيرها، وأن تلتزم بتقديم تقرير سنوي عن أعمالها الرقابية إلى السلطة التشريعية، وأن تعرض بشكل علني أمام الجمهور، في مقابل إلزام شعبي وقانوني للسلطة التشريعية للأخذ بهذه التقارير.
- العمل على استعادة ثقة المواطن بأجهزة الدولة، من خلال اعتماد خطة استراتيجية، تشمل إعادة النظر في القوانين المرعية الإجراء، والحدّ من البيروقراطية، واعتماد نظام حديث في إدارات الدولة، يركّز على استقدام الموارد البشرية الكفوءة وتدريبها، في مقابل تقديم الخدمات بجودة عالية وبكلفة أقل
- التركيز على إحداث تغييرات جذرية في النّظم الإدارية، والعمل على إصلاح الإدارة المالية العامة عبر اعتماد النظام الإداري الحديث القائم على الحوكمة. والتركيز على تشر ثقافة المساءلة، ونشر الوعي لدى الجمهور بحقه في الوصول إلى المعلومات المالية، وكيفية استخدامها، والأهداف التي تمّ إنجازها من هذا الاستخدام
- تعديل جوهري في آلية في إعداد الوازنة العامة، واستبدالها بموازنة البرامح أو الأداء، وشرح مضمونها للجمهور بشكل مبسّط، بل وجعله شريك في إعدادها، من خلال تفعيل دور المجتمع المدني وإعادة الدور الإعلامي المسؤول في متابعة إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

لائحة المراجع والمصادر

أ. المراجع باللغة العربية

1. ابو علي الحجار، حسام، الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، ط2، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
2. إبراهيم دره، عبد الباري؛ أحمد جودة، محفوظ، الأساسيات في الإدارة المعاصرة، دار وائل للنشر والتوزيع وعمان، الأردن، 2011.
3. احمد، عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.
4. ابو زيد، محمد، حماية المال العام، القاهرة: دار النهضة العربية، 1978.
5. احمد، عاشور، النظام المالي للحكومة ودوره في فعالية الراقبة المالية ومكافحة الفساد، الرقابة المالية في
6. الأقطار العربية، ندوة نظمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2009.
7. الفضل، منذر، تاريخ القانون، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، العراق، 2005.
8. الحديثي جاسم، محمد خلف، رقابة وتقويم الأداء الحكومي، الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 2009.
9. السيد خليل، هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971.
10. الشامي، علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، رشاد برس، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية.
11. الكفراوي، عوف، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989.
12. العموري، محمد، الرقابة على تنفيذ الموازنة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2001.
13. العلمي، صباح سعد الدين، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، فلسطين، 2006.
14. الضاهر، خالد، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ج.1، عمان: دار المسيرة للتشر والتوزيع، ط.1، 1998.
15. الأحول، فتحي، الرقابة على أموال الدولة العامة، الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، 2013.
16. ابو دية، أحمد، الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الإتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط.1، عمان، 2004.

17. الصادق، مصطفى، مبادئ القانون الإداري المصري المقارن، المطبعة الفلسفية، مصر، 1923.
18. الغالبي، ظاهر؛ العامري، صالح، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.
19. التميمي، هادي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعملية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
20. الحجري، ياسين، الأزمة المالية العالمية، مؤسسة العروة الوثقى، بيروت، لبنان، 2010.
21. الخوري، يوسف سعدالله، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثالث، الملك العام والملك الخاص، 1999.
22. القطب، مروان، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، دار المؤلف الجامعي، صيدا، الطبعة الأولى، 2018.
23. البرزنجي، عصام؛ وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1993.
24. الحجاوي، حسام، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، 2004.
25. اسماعيل، محمد، الرقابة على مردود إنفاق الأموال مطبعة المعارف، الشارقة، الإمارات، 1994.
26. امين، خالد، علم تدقيق الحسابات، الناحية النظرية، دار وائل للنسر والتوزيع، البعة الثانية، عمان، الأردن، 2004.
27. بطيخ محمد، رمضان، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2001.
28. بيفاني، آلان، تصحيح الأوضاع المالية: موازنة مقرّة وفق الأصول ومحاسبة ممسوكة بدقة، بيروت: مجلة السادسة، العدد الثالث، كانون الأول 2012.
29. جابر، عبدالرؤوف، الرقابة المالية والمراقب المالي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2004.
30. جمال، محمد، الوجيز في القنون الإداري، عمان: دار الثقافة، ط.2، 2011.
31. حافظ، محمود محمد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط. 4، 1967.
32. حريم، حسين، مبادئ الإدارة الحديثة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
33. حسام، أبو علي الحجار، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية،ط2، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
34. حسن، عبدالفتاح، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1984.
35. حلمي جمعة، احمد، التدقيق والتأكيد الحديث، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
36. خليل، محسن، مبادئ القانون الإداري، القضاء الإداري اللبناني، بيروت 1977/1966.

37. خليل، الرفاعي؛ وآخرون، مبادئ المحاسبة الحكومية، دار تسنيم للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2013.
38. رشيد، فوزي ، الشرائع العراقية القديمة، دار الرشيد للنشر، بغداد، العراق، 1979.
39. سعيد، كلاب، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، الجامعة/ غزة، ط 2، 2006.
40. سلوم، حسين، المالية العامة (القانون المالي الضريبي)، دار الفكر اللبناني، بيروت، 1990.
41. شيحا، إبراهيم، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت: الدار الجامعية، 1994.
42. ضاهر، عدنان، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2015.
43. ضاهر، كريستال ؛ الحاج، كريم، الموازنة العامة بين التخصص والتخصيص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2013.
44. ضناوي، عدنان، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992.
45. عادل، فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، دار مكتبة الحامد، عمان، 2003.
46. عادلة، الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العم بالمغرب، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار النشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012.
47. عاطف، محمود، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، القاهرة: دار الفكر اعربي، بدون سنة نشر.
48. عيسى الصالح، خولة، الرقابة والإدارة والمالية من قبل الدول العربية والإسلامية، بيت المحكمة، بغداد، العراق، 2001.
49. علي الربيعي، ميعاد حميد، تقويم كفاءة أداة هيئات ديوان الرقابة المالية من وجهة نظر المدراء الماليين في الوحدات الحكومية، 2005.
50. عوف، الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الاسكندرية، 1998
51. عواضة، حسن، المالية العامة- داسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت.
52. عواضة، حسن ؛ قطيش، عبدالرؤوق، المالية العامة، الموازنة الضرائب والرسوم- دراسة مقارنة، بيروت: دار الخلود، 1995.
53. فرحات، فوزت، المالية العامة والاقتصاد المالي "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والدولية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001.
54. فرنجية، غيدة، تأثير المجتمع المدني في الموازنة: عوائق قانونية، ثقافية وسياسية، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 201.

55. فهمي، شكري، الرقابة المالية العليا، دار محمد بدوي، عمان، لم يحدّد تاريخ النشر.
56. محمد، الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، لم تحدد دار النشر، الطبعة الأولى، 1986.
57. محمد، يحيى، ماهية الرقابة المالية، الرافدين للحقوق، مجلد 4/السنة التاسعة، العدد 23، 2004.
58. محمد، العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2005.
59. محمد حسين، سمحان؛ وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010.
60. محمد، الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، لم تحدد دار النشر، الطبعة الأولى، 1986.
61. محفوظ، مهدي، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، 1994.
62. محفوظ، مهدي، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي– الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة– دراسة مقارنة، بيروت، الطبعة الرابعة– طبعة منقحة ومزيدة، دون ذكر دار نشر، 2005.
63. معلوف، إيلي، الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان، بيروت: مجلة السادسة، العدد الثالث، كانون الأول 2012.
64. معلوف، إيلي، ديوان المحاسبة: تشتّت الرقابات وضعف الإمكانات، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2013.
65. ملاط، هيام، المياه والامتيازات في الشرع اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، 1999.
66. مهدي العامري؛ محسن الغالبي، طاهر، الإدارة الأعمال، ط3، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، 2008.
67. نصر، فيلومين، أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارة وتحليل، المنشورات الحقوقية صادر، 2002.
68. يوسف، شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ط2، العام الدراسي 2001–2002.
69. يوسف، شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة دمشق، 1994–1995.
70. يوسف، صبح، داوود، تدقيق البيانات المالية، الجزء الأول، ط2، مكتبة صادر ناشرون ش.م.م.، بيروت، لبنان، 2006.

ب. الرسائل والأطروحات

1. آل الشيخ، خالد، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
2. الذهبي، قاسم، أثر نظام الرقابة الداخلية في الحدّ من ظاهرة الفساد الإداري، بحث للحصول على شهادة المحاسبة القانونية، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد– العراق، 2007.
3. الخوري، إفرام، رقابة ديوان المحاسبة القضائية على الموظفين– بحث مقدم إلى معهد الدروس القضائية، وزارة العدل، عام 1995.
4. الفتلاوي، احمد، دور مراقب الحسابات في الكشف عن الاحتيال في البيانات المالية، المعهد العربي
5. للمحاسبين القانونيين، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، بغداد، العراق، 2009.
6. بركات الوائلي، ياسرالفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه، رسالة ماجستير في العلاقات الدولية الاقتصادية، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، دون مكان نشر، 2005.
7. شريف، رجاء، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة بين الواقع والمرتجى، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية– الفرع الأول، 2007.
8. عبدالحميد، عبدالعزيز، رقابة ديون المحاسبة على النفقات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة الموصل، 2000.
9. عبد الأمير، شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1977.
10. عبد الحميد مجيد، لؤي، الرضا الوظيفي ومدى تاثيره بأداء المدقق الخارجي، أطروحة دكتوراه، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، العراق، 2008.
11. عبدالكريم، نيباوي، دور المحاكم المالية في حماية المال العام– الرقابة على الصفقات العمومية، رسالة أعدت لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية، المغرب، عن العام الجامعي 2010–2011.
12. علي الربيعي، ميعاد حميد، 2005، تقويم كفاءة أداة هيئات ديوان الرقابة المالية من وجهة نظر المدراء الماليين في الوحدات الحكومية ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، العراق.
13. علي ناصر، عبدالرضا، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، بحث مقدّم إلى معهد الدروس القضائية قسم القضاء المالي عام 1995.

14. غازي، قيصر، دور الأجهزة الرقابية الخارجية في تقويم أنظمة الرقابة الداخلية، وأثره في الحدّ من الفساد المالي والإداري، بحث مقدّم لنيل درجة الدبلوم العالي في التقنيات المالية والمحاسبية، الكلية التقنية والإدارية، بغداد، 2001.
15. كاظم، فراس، مسؤلية الجهاز المصرفي في مكافحة غسيل الأموال، دراسة تطبيقية في المصارف العراقية، دبلوم عالي في المصارف، المعهد العلي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2007.
16. محمد، كريفانية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، 1991.

ج. مؤتمرات وندوات دولية وعربية

مزاحم، ماهر، الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الخدماتية، المؤتمر العلمي الثاني، جامعة بغداد، مركز بحوث السوق، 2006.

دليل إرشادي لرقابة إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، مبادرة تنمية الأنتوساي، ستينير سجاتا2، ن- 0184 أوسلو، النرويج، 2017.

منظمة الشفافية الدولية، نتائج لبنان في مؤشر مدركات الفساد لعام 2019.

المؤسسة العامة للتعليم والتدريب المهني، 2003، مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية.

المنظمة العربية للعلوم الإدارية، توصيات المؤتمرات والندوات ، 1979م – 1981 م.

المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، مفاهيم التدقيق المتقدّمة بموجب النهاج الدول الذي أقرّه مؤتمر الأمم المتحدة لتجارة والتنمية (الأونكتاد)، عمان، الأردن، 2001.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2020-2025، الجمهورية اللبنانية.

د. مجلات ودوريات

1. تومي، ميلود؛ و علون، محمد، التدقيق الداخلي كآلية للحدّ من الفساد الإداري والمالي في المؤسسة الاقتصادية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 20 ديسمبر 2016.
2. دياب، حسن، إصلاح الإدارة المالية العامة اللبنانية- الشفافية والمساءلة، مجلة صوت الجامعة، مجلة علمية أكاديمية نصف سنوية محكمة تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، لبنان- الشويفات، خلدة- الاوتوستراد، العدد الرابع عشر، 2020.
3. حمدان، حسين ، نبذة عن ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، مجلة الرقابة المالية 13، العدد 25، كانون الأول، 1994.

4. عبداللطيف، عادل، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، إطار لفهم الفساد في الوطن العربي ومعالجته، مجلة المستقبل العربي، السنة 24، العدد 309، بيروت، لبنان، 2004.
5. علي، محسن، حدود السلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي، صوت الجامعة، مجلة أكاديمية علمية نصف سنوية مكحّمة تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، العدد الرابع عشر، خلدة، لبنان، 2020.
6. غياض، وسام، سلطات الإدعاء والملاحقة على ضوء قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد، مجلة الحياة النيابية، العدد 91، 2014.
7. فريد، مي، رؤية نظرية، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، القاهرة، مصر.
8. قابيل، مي، تكلفة الفساد في روسيا، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، القاهرة، مصر، كانون الثاني 2001.
9. محمد، حركات، مظاهر الفساد الإداري وتداعياته، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 11، يونيو، 200.
10. محسن، علي، حدود السلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي، صوت الجامعة، مجلة أكاديمية علمية نصف سنوية محكّمة، تصدر عن الجامعة الإسلامية في لبنان، العدد الرابع عشر، خلدة- الأوتستراد، 2020.

هـ. قوانين ومراسيم وقرارات

1. قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 14969 بتاريخ 1963/12/30
2. قانون رقم 175 الصادر بتاريخ 2020/05/08، حول مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2020/05/14، الصفحة 1211-1203
3. قانون المحاسبة العمومية، المعدل بموجب القانون رقم 55، تاريخ 1966/9/66
4. القانون دستوري، رقم 18، تاريخ 1990/09/21، الدستور اللبناني
5. قانون المحاسبة العمومية، الصادر بتاريخ 1951/1/16
6. قانون إنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12
7. قانون النقد والتسليف
8. قانون موازنة عام 1990
9. قانون أصول المحاكمات الجزائية
10. النظام العام للمؤسسات العامة
11. المرسوم رقم 2868، تاريخ 1959/6/12

12. المرسوم رقم 2485 تاريخ 1992/6/30، المتعلق بتحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة المالية– مديرية المالية العامة
13. المرسوم الاشتراعي رقم 115، وتم تعديلها بالمرسوم رقم 17159 تاريخ 1964/8/18
14. المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 91/12/7
15. المرسوم الاشتراعي رقم 118 بتاريخ 1977/6/30 (قانون البلديات، المادة 137)
16. المرسوم الاشتراعي 115، المعدل بالمرسوم 15317
17. المرسوم الاشتراعي رقم 2460، الصادر بتاريخ 1959/11/9، المتعلق بتحديد صلاحيات المفتش.
18. المرسوم رقم 8762 تاريخ 1996/7/13، المتعلق بتحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة المالية– مديرية المالية العامة.
19. المرسوم رقم 72/4517
20. المرسوم رقم 1193/ 1978
21. المرسوم اشتراعي رقم 82، تاريخ 1983/09/16، تنظيم ديوان المحاسبة.
22. المرسوم رقم 3094، تاريخ 1993/11/25
23. المرسوم رقم 1937، تاريخ 1991/11/16، المتعلّق بتحديد مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية، نشر في الجريدة الرسمية: 48 بتتريخ 1991/11/28.
24. القرار رقم 2830، تاريخ 1965/9/9، الصادر عن وزير المالية بتحديد أصول مراقب عقد النفقات
25. القرار 2830/1 بتاريخ 1965/9/9، وهي المعاملات التي تخرج عن صلاحيات المراقب المختص
26. القرار رقم 59، بتاريخ 1966/7/1، المتعلق بتحديد المستندات التي من شأنها إثبات الدين العام.
27. التقرير السنوي لسنة 2007، ديوان المحاسبة
28. التقارير السنوية لرئيس التفتيش المركزي في لبنان

و. مراجع باللغة الأجنبية

1. Alivana، Ray H. and Norren، Eriew، 2003، Managerial Accounting at the ed. McGraw Hil
2. DALLOZ, Nouveau répertoire de Droit, Tome premier, Paris 1947
3. Geol Mortiock, 2, Corporate governance in the financial sector, Reserve Bank of New Zealand: Bulletin vol 65, No. 2

4. Gilles DedessusLe moustier.Corruption. Dalloz. December 2002, Paris.
5. Konrath، Larry F.، 2002، "Auditing: Arisk Analysis Approach"، 5th ed.، by South-Westra division of Thomson Leavning.
6. Hindir Fayol General and Management, Pitman8.co.London. 1946.
7. Pièrre Lalumière. Les finances publiques, collection V ...èd 1976
8. Raman Chandran, Financial Pianning and Control S. Chand8.co. New Delhi. 1972
9. Sam Vaknin. Crime and corruption. United press international. Skopge. Mace donia.2003
10. Pièrre Lalumière. Les finances publiques, collection V ...èd 1976
11. Tha'er S.AL-Odwan. Anti-corruption: the guide to United Nation convention. Amman.2012.
12. Touret (denis), droit public administrative, Paris, rue saint jacques, 1995
13. Whittington، Ray & Pany Kurt، 2004، "Principles of Auditing and Other Assurance Services" 14th ed.، by the McGraw Hill Co.

ز. مواقع الكترونية

1. السبلاني، أركان، منظومة مكافحة الفساد في لبنان ناقصة- نقص في التشريع والممارسة، مدونات مهارات، 2019/5/21، عن الرابط التالي: https://maharat-news.com/ ، تمّت الزيارة بتاريخ 17-10-2020، عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومشاريع القوانين المتعلقة بها وبرنامجها التنفيذي.
2. دور النيابة العامة المالية وديوان المحاسبة في ملاحقة المخالفات، عن محاضرة ألقيت في قاعة الملازم الأول الشهيد غسان عويدات، العدد 323، أيار 2012، عن الرابط التالي: https://www.lebarmy.gov.lb تمّت الزيارة بتاريخ 14-11-2020.
3. محاضرة للنائب العام المالي علي ابراهيم حول أهمية دور النيابة العامة المالية في معالجة ملفات الفساد والقوانين المصرفية، 6 نيسان 2014، عن الرابط التالي: https://addiyar.com/article/693658 تاريخ الزيارة: 05-02-2022

4. إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية– نتائج المؤتمر الدولي التاسع للأجهزة العليا للرقابة المالية، الذي عقدته انتوساي المنعقد في مدينة ليما عام 1977، ترجمة الكتور طارق الساطي، مستشار ديوان المحاسبة في الإمارات العربية، منشورات مجموعة العمل العربي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة.

5. عن الرابط التالي: www.saacb.ps/ControlDocuments%5CLEMA.doc ، تاريخ الزيارة: 05-02-2022

فهرس المحتويات

- مخطط الرسالة................................Error! Bookmark not defined
- المقدمة..1
- الفصل الأول...4
- ماهية الرقابة المالية وطرق تنفيذها.......................................4
  - المبحث الأول: مكانة الرقابة المالية وأنواعها 5
    - المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وتطوّرها 5
    - المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية وانواعها وطرق تنفيذها 15
  - المبحث الثاني: المال العام إزاء ظاهرة الفساد................................25
    - المطلب الأول: ماهية المال العام 26
    - المطلب الثاني: مظاهر الفساد وخصائصه 35
- الفصل الثاني..43
- مدى فعالية الرقابة المالية وإمكانية تطوّرها.................................43
  - المبحث الأول: الرقابة الإدارية والسياسية.....................................45
    - المطلب الأول: الرقابة الإدارية (وزارة المالية والتفتيش المالي)...............45
    - المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على المال العام (السياسية) 57
  - المبحث الثاني: الرقابة القضائية (ديوان المحاسبة العمومية والنيابة العامة المالية)........64
    - المطلب الأول: ديوان المحاسبة العمومية 64
    - المطلب الثاني: النيابة العامة المالية...74
- الاستنتاجات والتوصيات...84
- الخاتمة..88

- **لائحة المراجع والمصادر 91**
- **فهرس المحتويات 101**